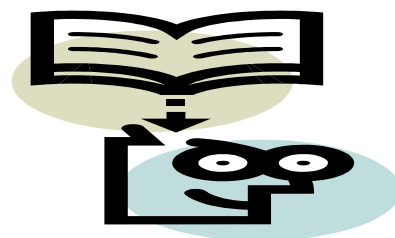


S.I.R.S.



**Servizio Informativo Rappresentanti
dei Lavoratori per la Sicurezza**

**PROVINCIA DI BOLOGNA
DSP Aziende Usl di Bologna e Imola
CGI CISL UIL provincia di Bologna**



SIRS-RER

**Servizio Informativo
Rappresentanti della Sicurezza
Regione Emilia Romagna**

IL DLGS 626/94 10 ANNI DOPO: PRESENTE E FUTURO

Bologna 4 dicembre 2004

IL RLS TRA DIRITTI NEGATI E POSSIBILITÀ GARANTITE

A cura di L. Morisi – coordinatore SIRS-RER

Premessa

Già da diversi anni opera, in provincia di Bologna, il Servizio Informativo per Rappresentanti della Sicurezza, (SIRS) con il compito di fornire un supporto all'azione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (RLS) nell'ambito delle loro funzioni di controllo dei livelli di sicurezza nei luoghi di lavoro e di promozione della qualità delle condizioni di salute dei lavoratori.

Il SIRS è costituito dalla Provincia di Bologna, dalle OO.SS confederali provinciali e dai Dipartimenti di Sanità pubblica delle Aziende USL della provincia di Bologna ed agisce nel campo dell'informazione, della documentazione e della formazione, attraverso iniziative e strumenti mirati alla figura ed al ruolo del RLS.

A queste attività si affianca anche un'opera di assistenza diretta nei confronti dei RLS attraverso incontri, assemblee e seminari in cui si cerca di dare indicazioni, suggerimenti e proporre soluzioni alla miriade di problemi e di difficoltà che i RLS non mancano di denunciare in queste occasioni e che debbono affrontare nel loro lavoro quotidiano di rappresentanza.

Da due anni a questa parte il progetto, inizialmente limitato al territorio bolognese è stato ampliato in ambito regionale tramite una delibera della Giunta regionale che da indicazioni a tutte le province di mettere in campo iniziative simili a supporto dei loro RLS, lasciando al SIRS di Bologna il coordinamento di questa nuova esperienza.

Quotidianamente siamo a contatto con questa figura ed in particolare con le sue problematiche che, ancora oggi a distanza di dieci anni dall'emanazione del 626 del 94, ci lasciano interdetti per la loro tipologia. Molti RLS infatti non chiedono tanto chiarimenti di carattere tecnico o procedurale, ma denunciano soprattutto difficoltà nello svolgimento del loro ruolo per il fatto di non veder ancora riconosciuti i diritti elementari previsti dalla normativa per la loro figura ed il disagio per la considerazione negativa che essi hanno nei confronti, soprattutto, dei quadri aziendali, che nella maggior parte dei casi li tollera come un vincolo legislativo e non certo alla stregua di collaboratori utili alle finalità aziendali.

Ma è davvero questa la realtà in cui si trovano ad operare i RLS della nostra provincia oppure si tratta solo di una piccola minoranza? Questo interrogativo ce lo siamo posti in quanto i RLS che accedono al SIRS sono in maggioranza coloro che si trovano in difficoltà nei rispettivi luoghi di lavoro e cercano di conseguenza un supporto alla loro azione. Essi rappresentano dunque solo uno spaccato del mondo RLS molto caratterizzato e sbilanciato per cui il dubbio di guardare il dito invece della luna, ce lo siamo posto. Allora quali sono le vere dimensioni del loro disagio e quali i livelli di non applicazione del 626 nei loro confronti?

Per avere risposte a questi nostri dubbi abbiamo predisposto un questionario molto semplice e leggero, fatto di una quindicina di domande che aveva come oggetto di valutazione i livelli di applicazione dell'art. 19 del 626/94, con il quale si definiscono le prerogative del RLS, per cercare di capire quali fossero i diritti loro garantiti o viceversa negati.

A questo scopo sono stati spediti, nella seconda metà del 2002, circa 800 questionari a RLS della nostra provincia, indipendentemente dal fatto che conoscessero o avessero avuto occasione di utilizzare il SIRS, ma almeno un centinaio di questi non hanno raggiunto i destinatari per diverse ragioni: molti non erano più RLS, altri avevano cambiato indirizzo, ecc.. per cui effettivamente ne sono arrivati a destinazione intorno ai 700. Ne sono rientrati 258 corrispondente al 37%. E' una buona percentuale anche se non particolarmente positiva in quanto esperienze precedenti, sempre in ambito SIRS, avevano visto valori intorno al 50%.

Il presente

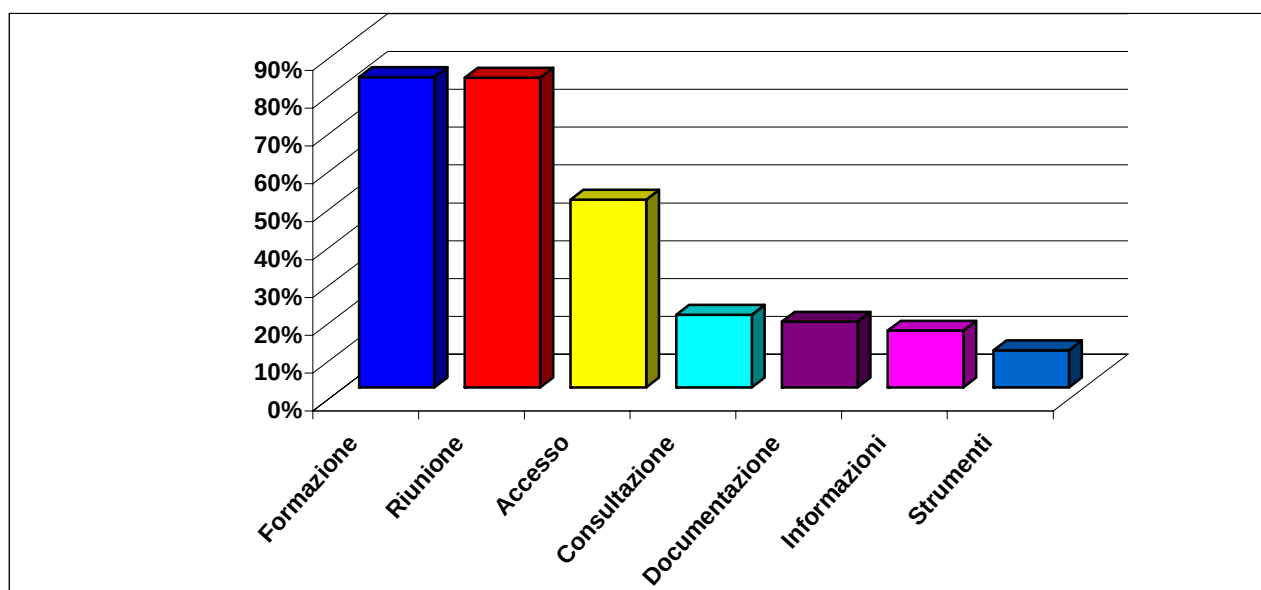
I dati complessivi sono stati presentati nel corso del 2003 in occasione di un convegno organizzato dalla Provincia di Bologna dal titolo "Il RLS: un collaboratore prezioso od un interlocutore obbligato?" sui livelli di applicazione del 626 nei confronti dei RLS del territorio provinciale in cui sono stati presentati anche i dati del monitoraggio nazionale e regionale, tra l'altro molto simili ai risultati della nostra indagine.

La conclusione di questa indagine e alla luce dei dati emersi siamo in grado di affermare che il RLS e il ruolo che esso ricopre all'interno dell'azienda non è vissuto come un possibile collaboratore prezioso ma piuttosto come un interlocutore obbligato dalla maggioranza delle aziende della nostra provincia.

Riportiamo a supporto di quanto affermato il grafico complessivo che compendia tutti i dati raccolti ed attua una valutazione sull'insieme delle aziende che collaborano in maniera positiva con questa figura usufruendo quindi della esperienza sua e dei lavoratori sui temi della salute e della sicurezza e che hanno effettivamente compreso e sfruttato questa opportunità per aumentare il livello della sicurezza all'interno della loro organizzazione d'impresa.

I dati riportati nel grafico seguente tiene in considerazione solo i casi in cui le risposte inerenti l'argomento oggetto di verifica erano tutte positive per cui i diritti previsti dall'articolo 19 del 626/94 nei confronti dei RLS in queste aziende sono garantiti in maniera completa e soddisfacente.

Fig. 1: Percentuale delle aziende con tutte risposte positive



Il grafico evidenzia due cose: nessuna azienda raggiunge il 100% in nessuno degli aspetti considerati e che esiste una frattura netta nell'adempimento di alcuni obblighi rispetto ad altri.

La formazione dei RLS e la riunione periodica sono i due aspetti più presenti e che il datore di lavoro garantisce nella quasi totalità delle aziende, mentre per la consultazione, la documentazione e le informazioni abbiamo delle percentuali che variano tra il 10 e il 20% (ad esclusione del diritto di accesso che si colloca in una fascia intermedia con valori attorno al 50%).

La spiegazione più plausibile per interpretare questa forbice così ampia crediamo sia una sola: la formazione e la riunione periodica sono i due momenti in cui è più facile ricadere nelle sanzioni previste dal 626/94 in quanto sono atti che necessitano di documentazione ufficiale oggettivamente verificabile per cui le aziende ne assolvono l'incombenza (senza entrare nel merito della qualità) per evitare la penalizzazione; anche se nonostante questo rimane comunque una piccola percentuale di evasione dall'obbligo.

Diverso è il discorso sugli altri obblighi la cui attuazione non necessita di atti ufficiali, ma sono strettamente connessi al sistema di organizzazione della prevenzione, alle relazioni interne ed alla disponibilità di collaborazione tra le figure esistenti in azienda; garantire questi diritti significa mettere in stretta connessione il sistema azienda con il sistema sicurezza in una visione organica ed organizzata di una politica aziendale che interpreta correttamente lo spirito della legge attraverso un'applicazione sostanziale della prevenzione in azienda.

Negare la possibilità ad un RLS di accedere alla documentazione, non passargli le informazioni, non coinvolgerlo nelle scelte, non fornirgli degli strumenti adeguati ed infine vietargli anche l'accesso ai vari reparti è svuotare di significato e di credibilità questo ruolo, significa relegarlo ad un compito di rappresentanza fine a se stessa che porterà questa persona ad abbandonare l'incarico appena possibile e a lasciare i lavoratori senza una figura di riferimento sui problemi della loro salute privando anche l'azienda di un prezioso collaboratore.

Non è un caso che anche dai dati del monitoraggio regionale e nazionale condotto in circa 8000 aziende sui livelli di applicazione del Titolo I del 626/94, risulta evidente lo stretto rapporto che esiste tra un livello di qualità elevato nel sistema di prevenzione attuato in quelle aziende in cui il rapporto con il RLS viene promosso e valorizzato rispetto a quelle in cui il RLS viene emarginato dalle scelte aziendali.

Il Futuro

Ora se questo è il presente quale futuro si prospetta per la figura del RLS dal riordino e dalla riscrittura di tutta la normativa sulla sicurezza nei luoghi di lavoro che si sta attuando proprio in questi mesi con la stesura del Testo Unico? Prendiamo in esame solo alcuni aspetti di interesse per questa figura tralasciando una valutazione di carattere generale.

Intanto abbiamo appena affermato, dati alla mano, che alcuni obblighi, quali la formazione dei RLS e la riunione periodica, sono tra i diritti maggiormente tutelati nei luoghi di lavoro essendo chiaramente soggetti a precise sanzioni, anche se questo lo ripetiamo per ulteriore chiarezza, non ha nessuna implicazione sulla qualità e sulla efficacia di questi strumenti, mentre altri aspetti altrettanto importanti per lo svolgimento delle funzioni di RLS, quali la consultazione e la partecipazione sono molto meno garantiti oltre che non sanzionati.

Ora il fatto che nel Testo unico si proceda ad una ampia depenalizzazione attraverso il declassamento di precisi obblighi di legge penalmente sanzionati ad un discrezionale applicazione degli stessi tramite una semplice disposizione, non va certo nella direzione di garantire una piena applicazione di questi stessi principi. Avremo quindi realtà in cui alcuni RLS dovranno esercitare le loro prerogative nei confronti del datore di lavoro per ottenere misure che in altre aziende invece, altri datori di lavoro più sensibili alla sicurezza dei loro dipendenti, ritengono di dover attuare comunque.

Tutto ciò avrà come conseguenza una maggiore conflittualità all'interno dei luoghi di lavoro in quanto l'ottenere o meno alcune misure, oggi vincolanti, domani sarà demandato ai rapporti di forza all'interno delle aziende.

Un altro aspetto particolarmente incidente sul ruolo del RLS è la scomparsa dalle misure generali di tutela dell'obbligo da parte del datore di lavoro di informare, formare e consultare e soprattutto far partecipare i RLS su tutte le questioni inerenti la sicurezza in azienda.

Ora mentre gli obblighi di informazione, formazione e consultazione verranno ripresi, come vedremo, in momenti successivi nel nuovo testo, con l'effetto comunque di trasformare un vincolo generalizzabile a tutto il processo previsto dal 626 ad un obbligo da attuare solo nei confronti di alcuni aspetti della sicurezza impedendo in questo modo al RLS di avere una visione complessiva del sistema della prevenzione aziendale, il termine "partecipazione" dei lavoratori o dei RLS non verrà più ripreso in tutto il testo unico.

I lavoratori o i loro rappresentanti non hanno quindi più voce in capitolo nella organizzazione e gestione del sistema sicurezza in azienda, non è più obbligo del datore di lavoro di farlo partecipare attivamente alle scelte quale interlocutore privilegiato nel complesso sistema dell'organizzazione aziendale della prevenzione, ma è, in base alla proposta di legge, una figura al di fuori del sistema a cui passare solo alcune informazioni o acquisire il parere in determinate occasioni ben definite e settoriali, solo per ottemperare a quanto previsto dalle singole normative trasformate nei Titoli di questa proposta. Viene di fatto spazzato via lo spirito partecipativo che era alla base della 626/94.

Altre modifiche di rilievo che investono la funzione di RLS, sono presenti all'articolo successivo (art. 7 del TU) dove al momento di definire gli obblighi specifici per la varie figure, attribuisce al datore di lavoro l'obbligo della valutazione dei rischi e la stesura del documento che rispetto a quanto era previsto nell'art. 4 del 626/94 è redatto a sua piena discrezione, in maniera molto semplice, succinta, comprensibile (a chi?), ma completo ed operativo per la pianificazione degli interventi di prevenzione.

Tutto questo comporta di fatto uno svuotamento del significato e dei contenuti del precedente documento di valutazione che era, a tutti gli effetti il risultato finale di un processo partecipativo di tutte le figure coinvolte nel processo aziendale di valutazione dei rischi che contribuivano, ognuno per la parte di sua competenza, al raggiungimento di un obiettivo comune ed alla condivisione delle iniziative da intraprendere a seguito delle sue risultanze.

In linea con questa scelta di basso profilo assegnata al documento di valutazione del rischio vi è la scelta di eliminare l'obbligo da parte del datore di lavoro di stendere il programma di attuazione delle misure necessarie a migliorare le condizioni di sicurezza dei lavoratori che viene riportato tra le misure generali di tutela (*art. 6 comma 2 lettera d*)) slegandolo così dal reale contesto aziendale derivante dalla valutazione dei rischi rendendolo sicuramente meno incisivo e pregnante anche perché non più obbligo penalmente sanzionato come era in precedenza.

Un altro passaggio importante è quello che riguarda la riunione periodica di prevenzione; viene ribadito l'obbligo di incontro tra le varie figure almeno una volta all'anno, ma solo per le aziende sopra i 15 dipendenti; al di sotto di questo numero la riunione periodica viene eliminata con la motivazione, riportata nella relazione introduttiva, che la dimensione aziendale favorisce i contatti quotidiani tra le diverse parti aziendali che così possono parlare e confrontarsi frequentemente anche su questi temi con maggiore facilità rispetto alle aziende di grosse dimensioni.

Potete immaginare quali possibilità di confronto ci possano essere su questi temi tra i lavoratori (o il RLS se esiste) ed il datore di lavoro o il consulente, (di solito un professionista esterno) durante il turno lavorativo nelle aziende con 5 o 10 lavoratori!

Un'altra novità molto importante riguarda la sorveglianza sanitaria che viene toccata in diversi punti, ma per quanto concerne l'attività dei RLS, la modifica più rilevante è quella che introduce ed ammette nell'ambito della sorveglianza sanitaria a carico del datore di lavoro anche le visite preassuntive. Oggi un RLS può operare nei confronti di un lavoratore informandolo sulla possibilità di ricorso in base all'art. 17 del 626, ma se passasse questa modifica, come potrà avvenire ciò per lavoratori non ancora assunti e quindi privi di rappresentanza e non raggiungibili da parte sua?

Un altro momento di ulteriore difficoltà per il RLS introdotta dal testo unico riguarda il suo diritto di accedere ai luoghi di lavoro previsto dall'art. 19 comma 1 lettera a) che viene modificato attraverso l'inserimento di una clausola maggiormente garantista per l'azienda e di conseguenza più restrittiva nei confronti delle funzioni di RLS.

La nuova stesura dell'articolo precedente corrisponde all'art. 26 comma 1 lettera a) dove si precisa che il RLS può accedere ai luoghi di lavoro solo quando **le esigenze produttive lo consentono e dopo avere preventivamente informato il datore di lavoro o un responsabile dell'azienda.**

Se il secondo passaggio può essere comprensibile e quindi in qualche modo condivisibile, purché gestito in modo corretto attraverso una collaborazione ed un accordo preventivo sulle modalità e i tempi della comunicazione, molte più perplessità desta il primo punto in quanto questa motivazione può essere frapposta in modo unilaterale, in qualsiasi momento e con qualsivoglia motivazione per impedire al RLS di svolgere alcuni dei compiti principali su cui si basa il suo ruolo che sono il confronto con i propri colleghi di lavoro e la verifica delle condizioni di lavoro presenti nei diversi reparti.

Proseguendo nell'esame del TU vediamo che non viene ripresentato il comma 5 dell'art. 19 in cui si ribadiva il diritto d'accesso, sia al documento di valutazione dei rischi che al registro infortuni; per entrambi questo diritto rimane in riferimento al comma 1 dell'art. 26 in cui si dice che il RLS riceve le informazioni e la documentazione inerente a tutta una serie di aspetti tra i quali la valutazione dei rischi, gli infortuni e le malattie professionali. Certo che se fosse stato ribadito il comma 5 sarebbe stato tutto più chiaro e avrebbe creato meno difficoltà di interpretazione per tutti e reso più facile il lavoro del RLS.

Conclusioni

Alla luce delle scelte presenti in questa proposta governativa per la produzione di un testo che unifichi in un disegno organico tutta la normativa che tocca gli aspetti legati alla sicurezza nei luoghi di lavoro, è possibile affermare che, al di là delle buone intenzioni che il legislatore dichiara nella relazione di accompagnamento, i risultati sono decisamente diversi dalle intenzioni e decisamente peggiorativi del sistema precedente.

Almeno per quello che riguarda il versante lavoratori e dei suoi rappresentanti

E' chiaramente un progetto che punta alla eliminazione di vincoli ed obblighi nei confronti delle aziende dando loro maggiori spazi di autonomia e discrezionalità, (viene scritto anche in premessa che uno degli obiettivi è la semplificazione di adempimenti e controlli secondo la strategia *by objectives* e non *by regulations*).

E' ovvio che la logica che sta dietro a questa politica degli obiettivi prescinde obbligatoriamente dal fatto che entrambi le parti in causa ne siano pienamente coinvolti e ne condividano i principi, ma se come abbiamo visto si riducono ulteriormente già i pochi spazi d'azione e i momenti di coinvolgimento e di partecipazione di una sola parte, già previsti in precedenza e mai completamente applicati, e si aprono di contro maggiori spazi per l'altra, come è possibile che il sistema possa reggere ed andare nella stessa direzione?

Se si dà ad uno dei protagonisti la più ampia autonomia ed al suo interlocutore nessun strumento di intervento efficace ed incisivo sulle scelte che lo coinvolgono, come possiamo pretendere che venga raggiunto l'obiettivo di un **“innalzamento della qualità e della sicurezza del lavoro per tutti i lavoratori”**, come esplicitamente dichiarato a supporto della nuova normativa, quando i lavoratori non sono parte in causa delle scelte strategiche deputate a questo miglioramento?

La naturale conseguenza delle nuove disposizioni contenute nel proposta di testo unico vanno in una direzione sola: quella di ridurre lo spazio d'azione del RLS nello svolgimento delle sue funzioni e nel suo ruolo di rappresentanza dei lavoratori con l'unico risultato di aumentare ancora di più la conflittualità tra le parti in causa.

Se si voleva invece correggere e rafforzare i principi ispiratori contenuti nel 626 in merito alla figura del RLS e dei lavoratori per il miglioramento delle loro condizioni di salute e sicurezza, era sufficiente mettere mano e definire quegli aspetti che dall'esperienza maturata in questi dieci anni di applicazione e dalle indagini fatte a livello regionale e nazionale hanno evidenziato come problematici e di difficile applicazione.

Bastava rendere più incisiva la presenza dei lavoratori o dei loro RLS al momento della valutazione dei rischi e delle successive scelte operative, rendere più efficace la riunione periodica rendendo vincolante il contenuto del verbale, ribadire l'importanza dei tempi e delle priorità contenute nel programma di attuazione delle misure di prevenzione, rendere più semplici le relazioni tra le diverse figure coinvolte, facilitare l'accesso ai luoghi di lavoro e soprattutto una formazione ed aggiornamento continuo del RLS.

Se era utile e condivisibile l'idea di uniformare tutta la materia in tema di sicurezza sul lavoro, non vi è dubbio che le scelte fatte nel raggiungere questo obiettivo non vanno nella direzione di un aumento della qualità della prevenzione, anzi l'aumento della incertezza del diritto della pena porterà inevitabilmente ad un innalzamento della conflittualità all'interno dei luoghi di lavoro con ripercussioni indubbie non solo sulla qualità della prevenzione, ma anche della produzione aziendale nel suo complesso.

Per questo motivo siamo convinti che questa proposta sia un'occasione preziosa persa anche dalle imprese, in quanto in essa si configura un sistema non uniforme, ma puntiforme in cui ogni operatore dell'organo di vigilanza avrà ampi spazi di discrezionalità applicativa nei confronti delle cosiddette norme di buona tecnica e di buona prassi per cui la stessa azienda non saprà mai se le scelte fatte dal proprio RSPP saranno adeguate ai standard di sicurezza dell'organo di vigilanza ed essere quindi esenti da sanzioni sia penali che amministrative. Come la stessa azienda non potrà

sapere se il ricorso ammesso contro la disposizione sarà accettato o meno dall'Ente regionale in quanto in alcune regioni potrà esserlo, in altre viceversa non verrà ammesso per cui questa massima incertezza produrrà un dilatamento dei tempi di applicazione delle misure tecniche e quindi della prevenzione in azienda, un aumento della conflittualità anche istituzionale e dei costi sia per le aziende che per organi istituzionali che presumibilmente si vedranno subissati dai ricorsi contro gli atti dispositivi.

Confidiamo che alla luce di giornate come questa in cui le parti si confrontano e discutono ognuno per la parte di propria competenza, sulle novità e le modifiche contenute in questa proposta, si arrivi alla formulazione di un progetto condiviso da tutti e veramente migliorativo delle condizioni della sicurezza nei luoghi di lavoro da sottoporre agli organi decisionali prima della sua approvazione definitiva.