PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 19 - numero 3958 di lunedì 27 febbraio 2017

Le criticità organizzative e il servizio di prevenzione e protezione

La proposta di un Servizio di Prevenzione e Protezione interno obbligatorio e l'idea di normare il numero di risorse umane necessarie. Le criticità organizzative e gestionali nei luoghi di lavoro. Capitolo 2. A cura di Donato Eramo.

Pubblicità
<#? QUI-PUBBLICITA-MIM-[QS004] ?#>

Pubblichiamo la proposta di un nostro lettore, con grande esperienza di lavoro in materia di salute e sicurezza sul lavoro - di un Servizio di Prevenzione e Protezione interno obbligatorio e di "normare" un numero sufficiente di "risorse umane" del Servizio di Prevenzione e Protezione, ad integrazione delle attuali indicazioni fornite dal D.Lgs. 81/2008.

Una proposta che suddividiamo in tre parti perché sia adeguatamente argomentata e possa promuovere una discussione ed un confronto sul tema.

La prima parte " Una proposta per cambiare il servizio di prevenzione e protezione" ha fotografato la situazione attuale e questa seconda parte si sofferma sulle criticità organizzative e gestionali. La terza parte, che sarà pubblicata nei prossimi giorni, descriverà nel dettaglio l'utilità e opportunità della proposta.

CRITICITA' ORGANIZZATIVE E GESTIONALI

Per quanto riguarda il ruolo dei **Dirigenti** c'è da rilevare che l'applicazione dell'art. 16 " Delega di funzione" del D.Lgs. 81/2008 è causa, a parere dello scrivente, di **disfunzioni** e di **criticità**, in termini organizzativi e gestionali, in quanto costringe di fatto il Datore di Lavoro a delle assurde, complicate e macchinose produzioni di atti formali nei confronti dei Dirigenti stessi, in particolare in aziende di medie e grandi dimensioni, quali: la data certa, i requisiti professionali e le esperienze, i poteri di organizzazione, di gestione e di controllo, l'autonomia della spesa, la delega per iscritto, l'adeguata e tempestiva pubblicità e così via. Una farraginosa organizzazione richiesta al Datore di Lavoro non riscontrabile in altre pari normative europee ed internazionali e che non risponde alla realtà organizzativa e operativa di un'Azienda produttrice di beni o di servizi, in quanto crea inutili e gravosi oneri di "burocrazia" aggiuntiva senza alcun giovamento per la concreta diminuzione degli infortuni, delle malattie professionale, degli incidenti sul lavoro e degli infortuni mortali, come dimostrano i dati INAIL e l'esperienza maturata dal varo del D.L.gs 626 del 1994 ad oggi, inclusi i vari cambiamenti normativi nel frattempo intercorsi. Per contro il D.Lgs. 81/2008, a parere dello scrivente, è più che esaustivo in quanto l'"incarico" e la "formale nomina" di **Dirigente** lo rende di fatto un così detto "garante organizzativo" e pienamente responsabile della Salute, Sicurezza sul Lavoro ed Ambiente in parallelo al Datore di Lavoro, proprio per i compiti chiaramente descritti dall'art. 18 "Obblighi del datore di lavoro e del dirigente" e dalla chiara definizione di Dirigente prevista dall'art. 2 comma d) D.Lgs. 81/08 "*persona che, in ragione delle competenze professionali e di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell'incarico conferitogli, attua le direttive del datore di lavoro organizzando l'attività lavorativa e vigilando su di essa*".

Parimenti, il **Preposto** è responsabile in materia di Salute, Sicurezza sul Lavoro ed Ambiente, per la chiara definizione prevista dall'art. 2 comma e) "*persona che in ragione delle competenze professionali e nei limiti di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell'incarico conferitogli, sovraintende alla attività lavorativa e garantisce l'attuazione delle direttive ricevute, controllandone la corretta esecuzione da parte dei lavoratori ed esercitando un funzionale potere di iniziativa*". Norma quindi chiarissima di compiti, ruoli e responsabilità prevista dal D.Lgs. 81/2008, nella considerazione che ove questi Dirigenti e Preposti fossero sprovvisti di questa "formale" nomina, e anche se di fatto non esercitassero il loro ruolo, ovvero ove questi non avessero i requisiti di professionalità ed esperienza, per entrambi i casi le loro responsabilità risalirebbero sempre e comunque al Datore di Lavoro per le nomine e le conseguenti scelte organizzative e gestionali effettuate. Stesse obiezioni riguardano inoltre la richiesta "*piena autonomia organizzativa e di spesa necessaria allo svolgimento delle funzioni delegate*", previste dall'art. 16 comma d) D.Lgs. 81/08, in quanto in Aziende di piccole dimensioni entrambe sono esercitate direttamente dal Datore di Lavoro, mentre per aziende di medie e grandi dimensioni, il Datore di Lavoro, ove non autorizzasse la spesa una volta che il Dirigente gli abbia motivato e circostanziato le reali necessità organizzative e di spesa in materia di Salute, Sicurezza sul Lavoro ed Ambiente, in particolare per "lavori urgenti ed indifferibili", qualsiasi significativo ritardo per l'autorizzazione della spesa stessa rimarrebbe a totale carico e responsabilità del Datore di Lavoro. Da rilevare che la Cassazione ha efficacemente sottolineato più volte che la "*la veste di Dirigente*" non comporta necessariamente poteri di spesa perché fonda autonomamente la veste di garante per la Salute, Scurezza sul Lavoro ed Ambiente nell'ambito della sfera di responsabilità gestionale attribuita allo stesso Dirigente. Tale ruolo quindi è "indipendente" dalla delega, istituto che trova applicazione solo quando il Datore di Lavoro trasferisce su un altro soggetto, in tutto o in parte, doveri e poteri (anche organizzativi e di spesa) che gli sono propri [Sentenza Cassazione Penale, Sez. 4, 12 novembre 2008, n. 42136].

Pertanto l'art. 16 " Delega di funzioni", a parere dello scrivente, è di scarsa efficacia per il coinvolgimento dei Dirigenti e Preposti e, come fatto cenno, l'oneroso **carico di "burocrazia"** di fatto complica o diluisce l'assunzione reale di responsabilità in materia di tutti i soggetti coinvolti. Concretamente in materia di Salute, Sicurezza sul Lavoro ed Ambiente, il Lavoratore deve rapportarsi costantemente al Preposto, il Preposto al Dirigente, e questi a sua volta al Datore di Lavoro, in quanto solo una efficace "*sistema aziendale di comunicazione*", dal basso verso l'alto e viceversa, consente quel "clima aziendale nel campo delle prevenzione" dove tutti i soggetti coinvolti devono prendersi cura della propria salute e sicurezza e di quella della altre persone presenti sul luogo di lavoro, su cui ricadono gli effetti delle proprie azioni o omissioni.

Per quanto riguarda invece il ruolo che svolgono i cosiddetti "**Enti e Professionisti Specialisti di Funzione**", cioè quei soggetti aziendali, interni o esterni, che hanno specifiche conoscenze, competenze e responsabilità nel campo della valutazione di tutti i rischi a supporto del Datore di Lavoro, come per esempio l'Ente di Manutenzione, l'Ente di Progettazione, l'Ente Acquisti ed i Professionisti come i Medici Competenti, gli Igienisti Industriali, gli Esperti Qualificati e così via, questi soggetti rispondono, nello svolgimento dei loro compiti, direttamente al Datore di Lavoro. Le criticità in materia riguardano il fatto che, mentre il Testo Unico dispone che il Datore di Lavoro effettui la valutazione di "tutti" i rischi ed elabori di conseguenza il "**Documento di Valutazione del Rischi**" utilizzando il supporto specialistico del *Servizio di Prevenzione e Protezione*, questi "*Enti e Professionisti Specialisti di Funzione*" che partecipano a tutto il processo della valutazione dei rischi, ciascuno per la parte di propria competenza e responsabilità - e che hanno una "dipendenza gerarchica" dallo loro "Funzione/Direzione" di appartenenza - non sono quasi mai in "*collegamento funzionale*" con il Servizio di Prevenzione e Protezione. Su queste criticità le Direzioni/Funzioni devono invece farsi carico di lasciare al Servizio di Prevenzione e Protezione la responsabilità di "coordinare" le iniziative di tali "Enti e Professionisti Specialisti di Funzione" preposti alla valutazione di tutti i rischi, in diretta "*dipendenza funzionale*".

Quanto finora descritto vuole evidenziare che, nonostante sia previsto un **Servizio di Prevenzione e Protezione interno obbligatorio** per alcune specifiche attività industriali dove sono presenti rilevanti rischi, di cui si è fatto già cenno (*Centrali Termoelettriche, Aziende di esplosivi e munizioni, Aziende con oltre 200 lavoratori, Aziende estrattive con oltre 50 lavoratori, Strutture di ricovero e cure pubbliche e private con oltre 50 lavoratori ed altre*), il ruolo di coordinamento e di supporto svolto dal Responsabile del Servizio di prevenzione e protezione non assume, ancora oggi, quella valenza e quella piena titolarità della funzione specialistica alle **dirette dipendenze** del Datore di Lavoro, soprattutto per il pieno rispetto dell'art. 17 "*obblighi del*

datore di lavoro non delegabili". Per questa mancata "*dipendenza gerarchica*" permangono particolari criticità organizzative e gestionali, in quanto, attualmente, il Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione dipende gerarchicamente da varie Funzioni/Direzioni, come per esempio la Produzione, o la Manutenzione, la Progettazione, i Servizi Generali, l'Amministrazione, le Risorse Umane e così via, certamente dipendenza gerarchica impropria e non opportuna per la nota disfunzione organizzativa e gestionale dove "*il controllore dipende dal controllato*" che altera significativamente la valutazione obiettiva della responsabilità dei soggetti coinvolti in caso di oggettive inadempienze. Inoltre si continua a sottovalutare la piena titolarità del Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione, alla totale gestione della regia in materia di Sicurezza sul Lavoro ed Ambiente e dell'intero processo aziendale della "*valutazione di tutti i rischi*", in diretta "*dipendenza gerarchica*" dal Datore di Lavoro, per le azioni di supporto atte a gestire le complesse problematiche ? in particolare in aziende di medie e grandi dimensioni - riguardanti la concreta gestione dei rischi e di conseguenza di tutti gli obblighi e gli adempimenti previsti in materia, per elaborare, alla fine dell'intero processo di valutazione di tutti i rischi presenti in azienda, il "**Documento di Valutazione dei Rischi**" con il supporto dei citati "*Enti e Professionisti Specialisti di Funzione*".

Non sono da meno altre criticità a carico del Datore di Lavoro riguardanti l'organizzazione e la gestione del numero "obbligatorio" delle risorse dei "**Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza**" sulla base del numero di lavoratori presenti in azienda, pubblica e privata, così come previsto dall'art. 47 comma 2 e 7 del D.Lgs. 81/08. In merito a questo specifico aspetto bisognerebbe soffermarsi e porre più attenzione a questa tematica, in quanto una concreta riflessioni su questo "obbligo" consentirebbe di chiedersi obiettivamente quali criticità organizzative e gestionali stia causando all'interno delle Aziende questa rilevante "disparità" che è stata attribuita dai "Soggetti Istituzionali", e dalle "Parti Sociali", al ruolo dei " Rappresentanti dei lavoratori per la Sicurezza" rispetto al ruolo dei "Responsabili e degli Addetti al Servizio di Prevenzione e Protezione".

Questa "disparità", a parere dello scrivente, **non è più accettabile**, in quanto in merito al ruolo dei Responsabili ed Addetti al Servizio di Prevenzione e Protezione - oramai in Italia più di 100.000 operatori - c'è da ipotizzare la possibile "ricaduta" nel campo della prevenzione, se, al momento del varo del D.Lgs. 626/1994 prima e del D.Lgs. 81/2008, "pressioni politiche" delle Associazioni Professionali dei Responsabili ed Addetti al Servizio di Prevenzione e Protezione più rappresentative in Italia, fossero state efficaci analogamente a quelle delle Organizzazioni Sindacali. Più in particolare c'è da chiedersi, come è stato già fatto cenno, della potenziale efficacia se i "Soggetti Istituzionali" preposti, con la partecipazione delle "Parti Sociali", avessero reso "**obbligatorio**" per tutte le Aziende di piccole, medie e grandi dimensioni, pubbliche e private, un **numero sufficiente di risorse umane del Servizio di prevenzione e protezione "interno"**.

Questa proposta dovrebbe essere accolta con una certa attenzione dai "Soggetti Istituzionali" e dalle "Parti Sociali", in quanto, entrando nel merito dell'attuale ruolo svolto fino ad oggi dai **Rappresentanti dei Lavoratori per la sicurezza**, e fermo restando i loro compiti, l'esperienza in questi anni ha mostrato alcune criticità in particolare a carico del sistema organizzativo e gestionale che il Datore di Lavoro e/o la Funzione/Direzione delle Risorse Umane - ove presente - deve gestire, riguardante soprattutto quelle specifiche criticità organizzative e gestionali legate alle modalità per l'elezione dei Rappresentanti dei Lavoratori per la sicurezza, alle modalità per la loro designazione da parte dei lavoratori, alle modalità per la cooptazione da parte del sindacato, alle modalità per la loro formazione ed alla complessa macchina organizzativa a carico del Datore di Lavoro di aziende di piccole, medie e grandi dimensioni, pubbliche e private, per gestire l'obbligatorietà della consultazione e della partecipazione. Nella sterminata platea di aziende di micro e piccole dimensioni (fino a 50 lavoratori) che rappresentano il 95% del totale nazionale, l'elezione del Rappresentanti dei Lavoratori per la sicurezza è significativa per alcune criticità riguardanti gli aspetti gestionali per l'individuazione e la formale nomina del Rappresentante da parte dei lavoratori o quando si deve fare ricorso alle varie figure dei Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza "esterni" previsti dal D.Lgs 81/2008, proprio per le difficoltà intrinseche richieste dalle modalità organizzative e gestionali che devono comunque essere svolte obbligatoriamente. Rilevanti invece ? a parere dello scrivente - le criticità gestionali riguardanti i compiti e le molteplici attribuzioni assegnate alle varie figure dei Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, quali quelle previste dall'art. 47, o dall'art. 48 "Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale", o dall'art. 49 "Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza di sito produttivo", o dall'art. 50 "Attribuzioni del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza", o dall'art. 51 "Organismi paritetici", o dall'art. 52 "Sostegno alla piccola e media impresa ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriali e alla pariteticità".

Inoltre, mentre il Testo Unico richiede che i Responsabili e gli Addetti al Servizio di prevenzione e protezione, al momento

della nomina, posseggano capacità e requisiti professionali per il ruolo che devono svolgere e avere esperienza adeguata alla natura di tutti i rischi presenti sul luogo di lavoro, nulla invece è richiesto, fatto salvo un corso di formazione di 32 ore disposto dal D.Lgs. 81/08, che i Rappresentanti dei Lavoratori per la sicurezza abbiano capacità, requisiti professionali ed esperienza per i rilevanti compiti ? vedi art. 50 "Attribuzioni del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza" - che devono svolgere e per le conoscenze e competenze adeguate che devono avere rispetto alla natura di tutti i rischi presenti in azienda, essendo i formali interlocutori dei lavoratori e dell'azienda per il "controllo" dei processi di valutazione di tutti i rischi presenti nelle attività lavorative. Questo aspetto interlocutorio deve essere messo in relazione anche ad aspetti di normale confronto/contrapposizione tra Azienda e Organizzazioni Sindacali in materia di Salute, Scurezza sul Lavoro ed Ambiente, in particolare nel campo della prevenzione, per gestire il fenomeno degli infortuni e delle malattie professionali, e per i rapporti che intercorrono tra i Responsabili e gli Addetti al Servizio di Prevenzione e Protezione ed i Rappresentanti dei Lavoratori per la sicurezza.

Una **complessa realtà organizzativa** da gestire da parte del Datore di Lavoro, oggi più di ieri, e più in particolare da parte della *Funzione/Direzione* Risorse Umane, presente nelle aziende di medie e grandi dimensioni, per il **numero di Rappresentanti dei Lavoratori per la sicurezza "sproporzionato"** (vedi il numero di tutti i Rappresentanti delle principali organizzazioni sindacali del lavoro "formali" presenti in azienda oltre alle principali organizzazioni come GCIL, CISL, UIL e UGL) **rispetto al numero delle risorse umane presenti nel Servizio di Prevenzione e Protezione** che complica appunto la complessa realtà organizzativa da gestire, a maggior ragione quando il Servizio è esterno.

Da non trascurare inoltre una assurdità riguardante il fatto che il Datore di Lavoro debba "consultare", in relazione a quanto richiesto dall'art. 50 D.Lgs. 81/2008, i Rappresentanti dei Lavoratori per la sicurezza sulla "designazione" del Responsabile e degli Addetti al Servizio di Prevenzione e Protezione, in relazione alle specifiche conoscenze e competenze professionali obbligatorie richieste dalla legge. A parere dello scrivente, questo obbligo, di natura anche formale a carico del Datore di Lavoro, deve essere rivisto e riconsiderato dai "Soggetti Istituzionali" che concorrono, con la partecipazione delle "Parti Sociali", alla realizzazione dei programmi di intervento finalizzati a miglioramento delle condizioni di Salute, Sicurezza sul Lavoro ed Ambiente.

Donato ERAMO

Dirigente d'Azienda Industriale già Director Occupational Safety - RSPP e Formatore per la Sicurezza RPA AIFOS

NB: Questa è la seconda parte della proposta relativa ad un Servizio di Prevenzione e Protezione interno obbligatorio. La terza parte sarà pubblicata nei prossimi giorni.

Prima parte: Una proposta per cambiare il servizio di prevenzione e protezione

Questo articolo è pubblicato sotto una Licenza Creative Commons.