PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 28 - numero 6165 di Lunedì 05 ottobre 2026

RLS e Polizia Giudiziaria: riflessioni sull'Interpello 2/2026

RLS e Ufficiale di Polizia Giudiziaria: analisi dell'Interpello n. 2/2026. Riflessioni sul salto logico dalla separazione delle funzioni all'incompatibilità.

*Abbiamo già presentato in un precedente articolo l' Interpello n. 2/2026 sulla eventuale compatibilità del ruolo di Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza con il ruolo di Ufficiale di Polizia Giudiziaria. Torniamo a parlarne oggi con un interessante approfondimento dell'avvocato Rolando Dubini dal titolo "**RLS e Ufficiale di Polizia Giudiziaria: l'interpello n. 2/2026 e il salto logico dalla separazione delle funzioni all'incompatibilità**".*

Pubblicità

RLS e Ufficiale di Polizia Giudiziaria: l'interpello n. 2/2026 e il salto logico dalla separazione delle funzioni all'incompatibilità

Il problema posto dall'interpello

Le due funzioni e la loro differenza

Dalla diversità delle funzioni alla "commistione di ruoli"

Il punto che l'interpello non dimostra

Il caso concreto che rende evidente il problema

Terzietà, imparzialità e "medesima struttura"

Separazione delle funzioni non significa ancora incompatibilità generale

Considerazioni conclusive

Il problema posto dall'interpello

L'**Interpello n. 2/2026** della Commissione per gli interpelli in materia di salute e sicurezza sul lavoro, approvato nella seduta del 25 giugno 2026, affronta una questione tutt'altro che teorica: può un Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, interno a un'Azienda sanitaria locale, svolgere contemporaneamente anche le funzioni di Ufficiale di polizia giudiziaria nell'organo di

vigilanza PISLL della stessa Azienda sanitaria e competente per territorio?

Il problema è reale e merita una risposta rigorosa. Per affrontarlo, però, occorre distinguere tra situazioni che sul piano giuridico non coincidono: diversità delle funzioni, conflitto nel loro concreto esercizio e incompatibilità tra le cariche.

È su questa distinzione che si gioca l'intera questione.

Le due funzioni e la loro differenza

L'articolo 50 del decreto legislativo n. 81 del 9 aprile 2008 attribuisce al **RLS** compiti di rappresentanza, partecipazione, consultazione e controllo sociale in materia di prevenzione. Tra le attribuzioni rilevanti in questa sede vi sono quelle espressamente richiamate dallo stesso Interpello: il RLS «*riceve le informazioni provenienti dai servizi di vigilanza*» e «*può fare ricorso alle autorità competenti*» qualora ritenga inadeguate le misure adottate per la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori.

La posizione dell'**Ufficiale di polizia giudiziaria** è diversa. L'articolo 55 del codice di procedura penale attribuisce alla polizia giudiziaria il compito di prendere notizia dei reati, impedirne le conseguenze ulteriori, ricercarne gli autori, assicurare le fonti di prova e svolgere le indagini disposte o delegate dall'autorità giudiziaria.

L'articolo 57, comma 3, c.p.p. precisa inoltre che le funzioni di polizia giudiziaria attribuite da leggi o regolamenti sono esercitate «nei limiti del servizio cui sono destinate e secondo le rispettive attribuzioni».

A questo quadro si aggiunge l'articolo 21 della legge n. 833 del 1978, che attribuisce funzioni di polizia giudiziaria agli addetti ai servizi sanitari incaricati delle attività ispettive e di controllo sulla legislazione in materia di sicurezza del lavoro.

Fin qui il ragionamento della Commissione, che cita questi articoli è lineare. Le funzioni sono diverse, hanno finalità diverse e si collocano su piani istituzionali diversi.

La difficoltà nasce nel passaggio successivo.

Dalla diversità delle funzioni alla "commistione di ruoli"

La Commissione osserva che il RLS è «una figura interna al sistema aziendale di prevenzione», chiamata a svolgere funzioni di consultazione, partecipazione e rappresentanza dei lavoratori, ed è anche interlocutore degli organi di vigilanza, dei quali può sollecitare l'intervento.

L'UPG appartenente all' organo di vigilanza, invece, esercita «funzioni pubblicistiche di controllo e accertamento, esercitate in posizione di terzietà».

Da qui l'Interpello conclude: «Di conseguenza, a parere di questa Commissione, si delinea una **commistione di ruoli**, qualora l'RLS svolga anche il ruolo di Ufficiale di Polizia Giudiziaria con funzioni di organo di vigilanza in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro all'interno della medesima struttura».

Il problema sta proprio in quel «di conseguenza».

Che due funzioni siano differenti consente certamente di interrogarsi sulla **compatibilità del loro cumulo**. Non dimostra però, da solo, che quel cumulo sia sempre e necessariamente vietato.

Per arrivare a una **vera incompatibilità** generale serve un passaggio ulteriore: occorre individuare una norma che vieti la contemporanea titolarità delle due funzioni oppure dimostrare che il conflitto derivante dal loro cumulo sia strutturale, permanente e inevitabile, al punto da non poter essere neutralizzato attraverso misure organizzative, astensione, sostituzione o separazione delle attività.

Questo passaggio, nell'Interpello, resta incompleto., e dunque non dimostrato.

Il punto che l'interpello non dimostra

Anche la formula «**commistione di ruoli**» va maneggiata con precisione.

La commistione descrive un problema, ma non ne determina in modo persuasivo la conseguenza giuridica.

Può esistere un rischio organizzativo. Può emergere un conflitto di interessi. Può rendersi necessaria l'astensione dal singolo procedimento o la sostituzione del funzionario. Può essere necessario impedire che la stessa persona intervenga, rispetto alla medesima vicenda, prima come rappresentante dei lavoratori e poi come organo di vigilanza.

L'incompatibilità tra uffici è però qualcosa di diverso e di più radicale.

Per affermarla occorre dimostrare che il conflitto non riguarda soltanto l'esercizio concreto delle funzioni, ma la stessa **contemporanea titolarità** delle due posizioni.

La stessa parte conclusiva dell'Interpello, in realtà, sembra lasciare aperto il problema. Dopo avere affermato che le disposizioni esaminate individuano «ruoli, finalità e ambiti funzionali distinti e non sovrapponibili», la Commissione aggiunge che la coincidenza delle due funzioni nella stessa persona «deve essere valutata alla luce dei principi di imparzialità, terzietà e corretta separazione delle funzioni previsti dall'ordinamento».

Il verbo «valutata» ha un peso da non sottovalutare.

Se la coincidenza dei ruoli deve essere valutata, non siamo di fronte alla formulazione tipica di una **incompatibilità assoluta e automatica**. Una incompatibilità generale opera quando ricorrono le condizioni previste dalla norma e produce le conseguenze stabilite dall'ordinamento. Una situazione che deve invece essere esaminata alla luce dell'imparzialità e della separazione delle funzioni richiede **criteri applicativi ulteriori**.

Ed è qui che restano aperte le domande decisive.

L'incompatibilità riguarda la contemporanea titolarità delle due funzioni oppure soltanto il loro esercizio rispetto alla stessa attività ispettiva? Un RLS che sia anche UPG deve essere escluso in assoluto dall'una o dall'altra funzione, oppure deve astenersi quando l'attività di vigilanza interessa proprio l'ambito nel quale esercita le prerogative di rappresentanza? Una separazione organizzativa o la sostituzione dell'UPG nel singolo procedimento possono neutralizzare il conflitto?

L'Interpello non chiarisce questi punti. Ma è proprio dalla risposta a queste domande che dipende la **distinzione tra incompatibilità strutturale e conflitto funzionale** riferito a una vicenda concreta.

Il caso concreto che rende evidente il problema

L'ipotesi più problematica è anche quella che permette di comprendere meglio il limite della conclusione.

Si immagini un lavoratore che, nella propria qualità di RLS, ritenga insufficienti determinate misure di prevenzione e si rivolga all'autorità competente. Se quello stesso soggetto dovesse poi partecipare, quale UPG, all'accertamento ispettivo relativo ai fatti che egli stesso ha segnalato come rappresentante dei lavoratori, la sovrapposizione sarebbe evidente.

In una situazione del genere la **separazione delle funzioni** appare necessaria.

Ma da questo non deriva ancora che quella persona non possa mai essere contemporaneamente titolare della qualifica di RLS e di UPG.

La conseguenza più immediata è più circoscritta: rispetto alla stessa vicenda, il soggetto non dovrebbe cumulare la posizione rappresentativa e quella ispettiva.

Per trasformare questo conflitto funzionale in una incompatibilità generale tra le due qualifiche **serve una regola ulteriore**. Ed è proprio questa regola che l'Interpello non individua con sufficiente precisione.

Terzietà, imparzialità e "medesima struttura"

Anche il richiamo alla «**terzietà**» richiede molta cautela.

Imparzialità e terzietà non sono concetti perfettamente sovrapponibili.

L'Ufficiale di polizia giudiziaria non è un giudice chiamato a decidere una controversia tra parti contrapposte. Svolge attività investigativa e di assicurazione delle fonti di prova ai sensi dell'articolo 55 c.p.p., anche d'iniziativa e successivamente su disposizione o delega dell'autorità giudiziaria.

L'esigenza di garanzia riguarda quindi soprattutto l'imparzialità dell'azione amministrativa e investigativa, l'assenza di conflitti nella concreta attività di vigilanza e la separazione tra la funzione rappresentativa del RLS e quella pubblicistica dell'organo di controllo.

È un'esigenza fondata. Non equivale però, di per sé, alla dimostrazione di una incompatibilità generale.

C'è poi un'altra questione che l'Interpello lascia poco definita e incerta.

La Commissione ricorda correttamente che, ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo n. 81 del 2008, può pronunciarsi soltanto su quesiti di ordine generale relativi all'applicazione della normativa di salute e sicurezza e non sulle singole fattispecie concrete.

Eppure la soluzione proposta dipende inevitabilmente dall'organizzazione concreta della struttura interessata.

L'Interpello utilizza l'espressione «all'interno della medesima struttura», ma non precisa che cosa debba intendersi per **struttura**.

La stessa Azienda sanitaria? Lo stesso Dipartimento di prevenzione? La stessa articolazione organizzativa? Lo stesso ambito territoriale o funzionale nel quale il soggetto esercita effettivamente le prerogative di RLS?

Non sono situazioni equivalenti.

Quanto più viene ampliato il significato di «medesima struttura», tanto meno può darsi per scontato che dalla semplice contemporanea titolarità delle qualifiche discenda un conflitto effettivo.

Separazione delle funzioni non significa ancora incompatibilità generale

Il merito dell' Interpello n. 2/2026 è avere individuato un **problema reale**.

Il RLS rappresenta i lavoratori nelle questioni di salute e sicurezza e può rivolgersi agli organi di vigilanza. L'UPG appartiene invece all'apparato pubblico chiamato a svolgere attività ispettive, di controllo e di polizia giudiziaria nei limiti previsti dall'ordinamento.

Pretendere che questi ruoli restino separati quando rischiano di sovrapporsi nella stessa vicenda è ragionevole.

Più difficile è ricavare da questa esigenza, senza ulteriori passaggi, una regola generale secondo cui chi possiede la qualifica di UPG nell'organo di vigilanza non possa, per ciò solo e in nessuna circostanza, ricoprire anche il ruolo di RLS nella medesima Azienda sanitaria.

La stessa formulazione adottata dalla Commissione suggerisce una lettura meno assoluta: non l'affermazione autosufficiente di una nuova incompatibilità generale, ma l'individuazione di un **rischio di conflitto** che deve essere governato attraverso misure organizzative coerenti con i principi di imparzialità e corretta separazione delle funzioni.

Quando il medesimo soggetto dovrebbe intervenire come organo di vigilanza su fatti rispetto ai quali ha già agito, o deve agire, quale rappresentante dei lavoratori, l'astensione o la sostituzione costituiscono soluzioni coerenti con questa esigenza.

Per affermare invece una incompatibilità generale tra le due qualifiche occorrerebbe individuare una specifica base normativa oppure dimostrare che nessuna misura di separazione funzionale sia idonea a neutralizzare il conflitto.

Considerazioni conclusive

L'Interpello n. 2/2026 non compie questa ulteriore dimostrazione, che sarebbe invece necessaria per sostenere l'esistenza di una incompatibilità generale tra le due qualifiche.

Individua correttamente un problema reale e giustifica l'esigenza di separare le funzioni quando esse entrano concretamente in conflitto. Ma da ciò non discende, senza un'ulteriore base normativa, che RLS e UPG siano incompatibili in quanto tali.

Anzi, allo stato della normativa vigente, appare ragionevole giungere alla conclusione opposta: una incompatibilità generale tra le due funzioni **non risulta espressamente prevista dall'ordinamento**. E il dato assume particolare rilievo proprio perché, quando il legislatore ha voluto stabilire una incompatibilità riguardante il RLS, lo ha fatto in termini espliciti. L'articolo 50, comma 7, del d.lgs. n. 81/2008 dispone infatti che «l'esercizio delle funzioni di rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è incompatibile con la nomina di responsabile o addetto al servizio di prevenzione e protezione».

Per il cumulo tra RLS e UPG una disposizione analoga non viene individuata dall'Interpello. Questo non elimina il possibile conflitto nel caso concreto, né l'esigenza di prevenirlo mediante separazione delle funzioni, astensione o sostituzione quando necessario. Impedisce però di trasformare automaticamente tale esigenza organizzativa in un divieto generale che il legislatore non ha formulato.

Il punto, dunque, è questo: l'Interpello offre argomenti sufficienti per affermare la necessità di **evitare la sovrapposizione** concreta delle due funzioni, ma non per affermare l'**incompatibilità generale** delle due qualifiche. Per sostenere quest'ultima conclusione occorrerebbe una base normativa specifica o, almeno, una dimostrazione rigorosa della inevitabilità strutturale del conflitto. Nell'Interpello n. 2/2026 non si rinviene né l'una né l'altra.

Rolando Dubini

avvocato del Foro di Milano, penalista, Patrocinante in Cassazione

Scarica la normativa di riferimento:

Commissione per gli interpelli - Interpello n. 2/2026 - Interpello ai sensi dell'articolo 12 del d.lgs. n. 81/2008 e successive modificazioni, in merito a: "Compatibilità ruolo di Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza ex artt. 47 e segg. Del D.Lgs. 81/08 e ruolo di Ufficiale di Polizia Giudiziaria dell'Organo di Vigilanza in salute e sicurezza sul lavoro ex art. 13 del D.Lgs. 81/08 e art. 57 C.P.P. competente per territorio ? pubblicazione 8 luglio 2026 - Seduta della Commissione del 25 giugno 2026.

Licenza Creative Commons
I contenuti presenti sul sito PuntoSicuro non possono essere utilizzati al fine di addestrare sistemi di intelligenza artificiale.