

La sicurezza sul lavoro per gli operatori della sicurezza, tra adempimenti normativi e modelli gestionali.

di Balduino Simone

La sicurezza sul lavoro trova nel comparto sicurezza uno dei settori più fertili per crescere e diventare una vera e propria *cultura*, gestionale ed operativa, obiettivo che rappresenta la meta auspicata dell'intera legislazione. La sicurezza, infatti, affronta criticità ed ostacoli proprio laddove è percepita come fastidioso, costoso ed inutile adempimento. Questa "cultura" è difficile da sconfiggere e da soppiantare, convincendo tutti gli operatori che gli investimenti, necessari a migliorare la sicurezza sul lavoro, sono quelli più redditizi, perché producono miglioramenti delle professionalità e, quindi, maggiore redditività, oltre a tutelare beni fondamentali, come la vita e l'integrità fisica, che non hanno prezzo.

Per gli operatori del comparto, che rappresentano gran parte degli organismi che, ai sensi del comma 2 dell'articolo 3 del D.Lgs. 81/2008, applicheranno la disciplina generale, tenuto conto delle "effettive esigenze di servizio e delle particolarità organizzative", le prescrizioni imposte dalla legislazione generale, come **l'attenta valutazione di fattori di rischio, le procedure per ridurre o eliminarne il pericolo, la formazione, l'addestramento, la dotazione di dispositivi di protezione e, soprattutto le linee guide validate e da tutti praticate**, sono termini noti e condivisi, sia nella necessità che nell'utilità. L'operatore della sicurezza, infatti, è gestito ed educato a considerare la propria sicurezza come fattore indispensabile per lavorare in modo efficace e per poter raggiungere i risultati dovuti e voluti.

Non c'è alternatività tra la sicurezza dell'operatore e la sicurezza di chi ha bisogno di soccorso, di assistenza, di protezione .

Queste considerazioni etiche e funzionali, sul valore della sicurezza nella gestione e nell'attività operativa di quanti sono chiamati a portarla, sono fondamentali per evitare errori di approccio alla legislazione generale, che persegue proprio la creazione di una cultura del lavoro, ove queste coincidenze, tra sicurezza degli addetti e produttività del lavoro, siano il punto fermo su cui costruire l'intero sistema di garanzie.

La legislazione generale e le effettive particolari esigenze di servizio.

Il D.Lgs. 81/2008, nonostante avesse come obiettivo primario il riordino della complessa materia, ripetendo la stessa previsione del D.Lgs. 626/1994, stabiliva all'articolo 3, comma 2, che "*Nei riguardi delle Forze armate e di Polizia, del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, dei servizi di protezione civile, nonché nell'ambito delle strutture giudiziarie, penitenziarie, di quelle destinate per finalità istituzionali alle attività degli organi con compiti in materia di ordine e sicurezza pubblica, delle università, degli istituti di*

istruzione universitaria ... (omissis) ... e dei mezzi di trasporto aerei e marittimi, le disposizioni del presente decreto legislativo sono applicate tenendo conto delle effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative ivi comprese quelle per la tutela della salute e sicurezza del personale nel corso di operazioni ed attività condotte dalla Forze armate, compresa l'Arma dei carabinieri, nonché dalle altre Forze di polizia e dal Corpo dei vigili del fuoco, nonché dal Dipartimento della protezione civile fuori dal territorio nazionale, individuate entro e non oltre ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo ... (omissis) ”.

Il primo dato di rilievo, che emerge confrontando il testo soprariportato con quello dell'articolo 1, comma 2, del D.Lgs.626/1994, è l'aumentato numero degli Enti e degli Organismi che hanno avuto riconosciuta la possibilità di determinare, con le procedure indicate,una regolamentazione che rendesse compatibili le esigenze proprie con quelle della disciplina generale. Inoltre, mentre il D.lgs. 626 parlava di “particolari **esigenze** connesse al servizio”, il D.Lgs. 81 parla di **effettive e particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative, ivi comprese quelle per la tutela della salute e sicurezza del personale nel corso di operazioni ed attività condotte**

Queste modifiche ed aggiunte sono frutto, senza ombra di dubbio, non tanto di un'oggettiva rilevazione di esigenze connesse al servizio o alle peculiarità organizzative, che giustificassero la possibilità di determinarsi delle deroghe alla legislazione generale, quanto di accoglimento di istanze provenienti da tutti quegli Enti ed Organismi interessati, che reclamavano “esigenze di servizio e particolarità organizzative”, che impedivano di applicare la legislazione generale. Istanze determinate, spesse volte, da oggettive difficoltà ad applicare la disciplina generale, altre volte dalla volontà di “sottrarsi” ad essa, potendo invocare **effettive particolari esigenze**. Quest'ultima malevola interpretazione è confortata, purtroppo, dalla constatazione che molti degli Enti e degli Organismi inseriti nel testo, non hanno ancora adottato le regolamentazioni sulle effettive particolari esigenze di servizio o peculiarità organizzative, che indicassero come applicare la disciplina generale, i cui **obiettivi sono validi per tutti**.

Il ritardo, che ha dato luogo, per alcuni, a decreti d'urgenza, come il Decreto-legge 12 maggio 2012, n. 57, - disposizioni urgenti in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro nel settore dei trasporti e delle microimprese -, esprime, purtroppo, una serie di criticità che sono alla base delle difficoltà di applicazione della normativa dedicata. Questo intervento di urgenza, peraltro, produce effetti poco lusinghieri sulla certezza dei termini perentori di cui allo stesso comma 2, in quanto il comma 3, come riscritto, ora prevede che “Fino all'emanazione dei decreti di cui al comma 2, sono fatte salve le disposizioni attuative dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626”.

Letto il testo modificato, non resta che sperare nella legge di conversione, ove si dovrà prendere atto che,un rinvio senza termini perentori all'adozione delle regolamentazioni circa le“effettive particolari esigenze di servizio”, porta a consentire a tutti quei settori che erano ritenuti meritevoli di deroghe, di non applicare la nuova legislazione, lasciando in vita i

provvedimenti adottati sotto il regime del D.Lgs. 626/1994.

Questo risultato è inaccettabile, specialmente se si considera che gran parte degli Enti ed Organismi, fanno della sicurezza la loro attività istituzionale. È impensabile, infatti, che le Forze Armate e le Forze di Polizia, che hanno come compiti istituzionali la tutela della sicurezza pubblica, e che da sempre sono strutturati ed operano secondo protocolli ove la sicurezza del personale è il primo dei valori perseguiti, possano continuare a riferirsi alle normative ed agli adempimenti adottati sotto il regime della 626, senza limiti temporali. Anche perché qualcuno dovrebbe spiegarne le ragioni.

D'altra parte, le stesse motivazioni del decreto legge 57/2012, esprimono chiaramente che l'intervento di urgenza si rendeva necessario per il settore dei trasporti e delle microimprese, come indicato nello stesso testo del provvedimento: *“ritenuta, altresì, la straordinaria necessità ed urgenza di scongiurare il rischio di una sospensione delle attività operative nei settori ferroviario, marittimo e portuale, determinata dall'impossibilità di applicare le disposizioni tecniche previste dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, incompatibili con gli attuali standard tecnici di esercizio applicati ai citati settori. Ritenuta, infine, la straordinaria necessità ed urgenza di evitare, nelle more della definizione delle procedure standardizzate di effettuazione della valutazione dei rischi di cui all'articolo 29, comma 5, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, che i datori di lavoro che occupano fino a 10 lavoratori, i quali entro il 30 giugno 2012 possono autocertificare l'effettuazione della valutazione dei rischi, siano obbligati, a decorrere dal 1° luglio 2012, ad elaborare il documento di valutazione dei rischi secondo le procedure ordinarie”*.

Aspettando un “rinsavimento” del legislatore, non resta che analizzare quali siano le esigenze di servizio che possono essere poste a base delle regolamentazioni specifiche e come le stesse possano determinare itinerari particolari, per l'applicazione della legislazione generale. Va ricordato, infatti, che le regolamentazioni che accolgano “le effettive esigenze di servizio e le particolarità organizzative”, non possono portare al non rispetto della legislazione, bensì ad indicarne le modalità, diverse da quelle ordinarie, per raggiungere gli stessi fini.

Le Forze Armate e le Forze di Polizia: le particolarità organizzative ed operative, che ne giustificano deroghe alla legislazione generale, in tema di tutela della salute e di sicurezza sui luoghi di lavoro.

Il D.Lgs. 81/2008, nell'indicare le finalità della legislazione dedicata a temi di così grande livello, come la tutela della salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro, non esclude alcun ambito dalla sua portata.

Nessuna attività o funzione è esclusa dal campo di azione della normativa.

Affermato questo principio assoluto, il legislatore ha riconosciuto che certe attività, come quelle delle forze armate, delle forze di polizia, del soccorso e tutte le altre indicate analiticamente all'articolo 3, comma 2, hanno delle **effettive particolari esigenze connesse al servizio e delle particolarità organizzative**

, che ne giustificano una regolamentazione specifica e, di conseguenza, tutte le prescrizioni imposte vanno realizzate ed espresse alla luce delle stesse.

Tutte le forze di polizia e gli altri organismi indicati nella norma suddetta hanno, perciò, la

necessità di individuare, con decreti, tali “**effettive esigenze connesse al servizio**”. Tali decreti dovevano essere adottati entro 12 mesi, a partire dall'entrata in vigore del D.Lgs. 81/2008 (15 maggio 2008). Termine poi prorogato per due volte sino a quello finale dell'15 maggio del 2011, ed ora “eliminato” dal D.L. 57 /2012, in via di conversione.

Entro il termine del 15 maggio 2011, tutti gli Enti e gli Organismi, ai quali erano e sono riconosciute le “effettive particolari esigenze” dovevano aver completato la individuazione delle stesse, ovvero chiesta una ulteriore proroga, motivata.

Se non avevano adempiuto, né chiesto proroghe, dovevano applicare le disposizioni del D.Lgs. 81/2008 .

Il legislatore, con questa previsione, aveva voluto prevenire qualunque condizione di “vuoto normativo”, che si determina ogni volta che una disposizione legislativa non è seguita da quella regolamentare, espressamente richiesta come indispensabile per l'applicazione della prima. La mancata adozione della regolamentazione delle “effettive particolari esigenze connesse al servizio” determinava, quindi, una rinuncia all'utilizzo della facoltà a disciplinarsi il come applicare la normativa generale, i cui obiettivi sono irrinunciabili. Ed è proprio la irrinunciabilità degli obiettivi, che determinava l'applicabilità delle disposizioni generali.

La nuova situazione, determinata dal D.Lgs. 57/2012, seppure emanato per ragioni di urgenza correlati al trasporto ferroviario, marittimo ed aereo e alle esigenze delle microimprese, finisce col vanificare questa visione in quanto rimette in vita, sino a quando non saranno adottati i provvedimenti regolamentari, quelli già adottati sotto il regime della 626/1994. E tutto questo senza ulteriori termini perentori, trascorsi i quali si ritornerebbe alla applicabilità della legislazione generale.

Le criticità da superare

Molti degli Enti e degli organismi, che avevano ed hanno ancora la facoltà di regolamentare le effettive particolari esigenze, non hanno ancora adottato gli atti relativi, per le obiettive difficoltà ad individuarle ed elencarle, senza correre il rischio di irrigidirle in schematismi che mal si conciliano con le necessità funzionali.

Va ricordato, infatti, che, specialmente per le forze di polizia, un'elencazione rigida delle *effettive particolari esigenze*

, non solo è difficile, ma è addirittura impossibile. Ciononostante, non essendo praticabile la rinuncia a determinarle, che porterebbe addirittura ad applicare quelle generali o, peggio, quelle sicuramente superate adottate sotto il regime del D.Lgs. 626 del 1994, si impone la scelta della

individuazione più ampia ed elastica possibile

, come unica strada che porti all'obiettivo di salvaguardare il personale e le esigenze del servizio. Questa scelta, imposta dalla necessità di dar attuazione ad una legislazione, pienamente condivisa nelle finalità, può essere il fattore che alimenta la crescita professionale delle strutture, attraverso due momenti:

- la rivisitazione dei Modelli Gestionali.
- la revisione dei Protocolli formativi ed operativi.

Questi sono i punti cardine di una stagione nuova che, nel solco delle esperienze maturate, può prendere slancio, per affrontare e vincere le sfide del futuro, nella consapevolezza che **no**

n esiste alternatività tra la tutela del personale e l'efficienza del servizio

La rivisitazione delle procedure porta e rivedere ambiti operativi interni ed esterni alle strutture, che necessitano di tali momenti per adeguarli ai cambiamenti legislativi intervenuti, anche ai fini della valutazione dei rischi e per la predisposizione delle misure atte a limitarne gli effetti, entro limiti accettabili e compatibili con la tutela della salute e con la sicurezza.

Le Aree delle esigenze

Per espressa previsione normativa le esigenze meritevoli di attenzioni comprendono sia gli aspetti organizzativi, che quelli operativi. Pertanto, l'analisi dovrà riguardare:

1 - gli adempimenti che si rendono necessari per la tutela dai fattori di rischio **correlati alle esigenze organizzative** delle strutture, quali:

- a) i **fattori di rischio correlati alla sicurezza, all'igienicità e alla salubrità dei locali e dei luoghi di lavoro**, comprese le aree operative, che hanno delle sicure particolarità, funzionali proprio alle competenze istituzionali esercitate;

- b) i **fattori di rischio correlati alle effettive esigenze di servizio che il personale affronta nei processi funzionali tipici e in quelli di rilevanza generale**. Alcuni lavori sono oggetto di specifiche normative di tutela della salute e che interessano vista, udito o altri organi, e che spesso trovano in legislazioni speciali gli adempimenti di prevenzione, di monitoraggio e d'impiego di dispositivi di Protezione Individuali.

- c) i **fattori di rischio tipici, correlati ad alcuni materiali come armamenti, esplosivi, merci pericolose e sostanze pericolose**. Questi materiali sono quelli che hanno originato la legislazione di sicurezza, sia nel maneggio che nell'uso, nella custodia e nella conservazione. Nelle strutture dedicate ad ospitare forze armate e forze di polizia sono presenti in quantità molto superiori rispetto alle strutture aziendali e di tutte le tipologie, compreso quelle aventi anche fattori di rischio elevatissimi.

- d) analisi degli **adempimenti di tutela ambientale correlati alla gestione dei materiali speciali ed ai rifiuti degli stessi**. In tutte le strutture, normalmente, si producono rifiuti pericolosi (residui di esplosivi, oli esausti, batterie, oli vegetali esausti), rifiuti sanitari (prodotti da infermerie), rifiuti da imballaggi, rifiuti da polietilene. Per ognuna delle tipologie che si producono vanno attuate le prescrizioni previste per la produzione, il conferimento e l'*audit*. Queste procedure, seppure previste dalla normativa generale di settore, trovano anche discipline particolari nell'ambito delle strutture del comparto sicurezza

2 - le procedure da attivare per la tutela della salute e per la sicurezza del personale impegnato **nelle attività operative**, che comprendono tutti i settori dell'attività istituzionale e che costituiscono la parte preponderante di quelle **“effettive e particolari esigenze connesse al servizio”**

, di cui all'articolo 3, comma 2 del D.Lgs. 81/2008. Il servizio può concretizzarsi nella produzione di beni materiali e, in tal caso non presenta particolari difficoltà il definirne i processi produttivi, ma nella stragrande maggioranza dei casi, costituisce una prestazione di servizio. La

prestazione di un servizio, è difficilissima da *proceduralizzare*

perché si materializza attraverso relazioni con l'esterno. Quando l'operatore deve interagire con altre persone, che chiedono il servizio e, ancor più, quando queste lo subiscono, come nelle ipotesi di

interventi sanzionatori

o repressivi, quelle linee guide, ipotizzate dalla normativa generale, non possono essere rigidamente ancorate a schemi prefissati.

Esame dei fattori di rischio

1 - correlati alle esigenze organizzative

L'esame dei fattori di rischio correlati alle esigenze organizzative delle strutture, elencate al comma 2 dell'articolo 3 del D.Lgs. 81, comprende la fase della **rilevazione** e quella dell'**inserimento**

nel Documento di Valutazione.

Entrambe si realizzano con la redazione del documento di valutazione dei rischi, che è uno dei momenti di maggiore importanza dell'intero sistema e rappresenta, per il datore di lavoro, un **obbligo non delegabile**

. Questa impossibilità di delega esprime la volontà chiara del legislatore di imporre l'assunzione diretta della conoscenza dei fattori di rischio e della responsabilità, altrettanta diretta ed immediata dell'organo di vertice (Datore di Lavoro), sul quale grava l'onere di provvedere, impegnando le somme necessarie ed adottando tutte le misure funzionali ad eliminare o a ridurre i fattori di rischio a livelli di compatibilità con la tutela della salute e con la sicurezza del personale. Questa scelta del legislatore è pienamente giustificata perché finalizzata a garantire certezze, che avrebbero potuto affievolirsi col ricorso all'istituto della delega, per i sempre possibili errori di conoscenze, di informazione, di interpretazione, di tempistica e dell'intero restante panorama di incertezze.

Nella redazione del documento di valutazione vanno attentamente esaminati i fattori di rischio correlati alle particolarità organizzative e fatta menzione delle procedure di assolvimento degli obblighi e delle verifiche sulla correttezza procedurale. È questo uno dei punti di maggiore delicatezza perché, specialmente quando gli organismi dispongono di vigilanza interna, come è il caso delle Forze Armate e delle Forze di Polizia, dotate di un loro Servizio Medico competente, viene meno o si affievolisce di molto la deterrenza del possibile controllo esterno e, quindi, della sanzione in caso di inadempienza. Disporre di una vigilanza interna non può essere vissuto come certezza di impunità e inosservanza di regole, perché questa condizione significherebbe il nascere ed il crescere di una cultura che porta a decrescita professionale e al non rispetto delle regole imposte.

Per tutte le particolarità organizzative vanno approntate procedure di analisi di verifica certe, responsabilizzando le persone preposte ai settori in cui esse si manifestano.

2 - correlati alle effettive esigenze operative

Il riconoscimento delle **effettive particolari esigenze connesse al servizio**, rappresenta, da

un lato, la possibilità di dotarsi di un regolamentazione meno rigida di quella prevista in generale dal D.Lgs. 81/2008 e, dall'altro, un impegno a prendere atto che la tutela della salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro, sono obiettivi fondamentali ed irrinunciabili, non solo all'interno delle strutture e limitatamente alla vita interna del personale, ma validi anche e soprattutto per tutte le attività operative, senza eccezione alcuna.

Per la vita interna, infatti, difficilmente si possono ipotizzare regolamentazione in deroga in tema di sicurezza degli edifici e dei servizi essenziali, di igienicità, di salubrità ed adempimenti a tutela della salute.- Analogamente sono impensabili regolamentazioni in deroga alla disciplina generale, per quanto concerne la tutela ambientale o l'uso, il maneggio e la custodia di armi, esplosivi, sostanze e materie pericolose.

Tra le esigenze connesse al servizio, **quelle di maggiore effettività** sono quelle **operative**, che, per la quasi totalità, si realizzano all'esterno e si esprimono attraverso relazioni con i cittadini. E le difficoltà maggiori stanno proprio nell'individuare in maniera certa ed utile, ricorrendo alla

determinazione per aree

, ove le stesse si esprimono.

Va ricordato infatti che la possibilità di una **regolamentazione vuole significare non libertà di sottrarsi alla legge, bensì riconoscimento della necessità di percorrere itinerari compatibili con le particolarità del lavoro**

Necessità che non può significare **difficoltà burocratiche, carenze di personale, scarsità di mezzi, o** altri "ostacoli", ma solo effettive esigenze operative che si determinerebbero seguendo la disciplina generale e che vengono superate con le procedure indicate nella regolamentazione adottata.

Le Aree operative delle forze di polizia impegnate per la legalità e la sicurezza del territorio

I servizi di legalità e di sicurezza presentano panorami operativi superiori ad ogni altra attività istituzionale e comprendono interventi di:

- a) - **vigilanza e controllo del territorio.** Rientrano in questa definizione tutti quei servizi che si esprimono anche attraverso controlli preventivi, come: servizi di vigilanza e di presidio, servizi di polizia stradale, di polizia ferroviaria, di frontiera terrestre, portuale ed aeroportuale, di montagna, di polizia postale e delle comunicazioni;
- b) - **prevenzione e di intervento per manifestazioni**, che possono portare minacce all'ordine pubblico. Vi rientrano tutti i servizi di prevenzione e di eventuale intervento per manifestazioni sportive, di protesta o motivate da altre ragioni, che vedono la presenza di folle che vanno controllate e, per fare questo, è ipotizzabile anche l'uso della forza;
- c) - **scorte.** Vi rientrano tipologie assai diverse, essendo varie le ragioni che impongono la scorta e che vanno dalla protezione personale, alla cerimonialità, alla sicurezza stradale ed altro;
- d) - **investigativi.** Vi rientrano tutte le tipologie di servizi aventi finalità investigative e che fanno della non visibilità la ragione primaria di efficacia;
- e) - **d'impiego di unità speciali**, come cinofili, elicotteri ed aerei, natanti ed altri mezzi subacquei;
- f) - **protezione fissa ad edifici** e ad altre infrastrutture. Rientrano in questa tipologia tutte le

protezioni ad edifici ritenuti meritevoli di tutela;

g) - **percorsi formativi e di aggiornamento professionale**, che garantiscono la necessaria professionalità agli addetti. Nei percorsi formativi e di aggiornamento professionali, tesi a trasferire agli allievi saperi e procedure idonee proprio ad operare con sicurezza, si annidano fattori di rischio che vanno attentamente calibrati, onde evitare di esporre, per inesperienza, a pericoli non accettabili, né gestibili.

In tutte queste aree operative, i singoli interventi, solitamente dispongono di linee guide, formulate alla luce dei vincoli e degli obiettivi imposti dall'ETICA, dalla LEGGE, dalle ESIGENZE FUNZIONALI. Sono questi i tre parametri di riferimento costante di ogni attività di polizia.

Per queste ragioni, tutte le Forze di polizia, nazionali e locali devono vedere nella legislazione a tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro un momento particolarmente propizio di revisione dei Modelli organizzativi, così come suggerito dall'articolo 30 del D.Lgs. 81/2008 e dei Protocolli operativi, per verificarne la corrispondenza ai **vincoli legislativi, alle necessità funzionali ed alla visione etica**,

quest'ultima di sempre maggiore rilevanza, perché unica in grado di sopperire anche alle eventuali carenze legislative o funzionali.