

LA TRILATERALITÀ NELLA FIGURA DEL RAPPRESENTANTE DEI LAVORATORI PER LA SICUREZZA TERRITORIALE: IL RUOLO STRATEGICO DELLA CONTARP

P. DESIDERI

INAIL - Direzione Regionale Lazio - Consulenza Tecnica Accertamento Rischi e Prevenzione

RIASSUNTO

Il Decreto Legislativo n. 81 del 2008 conferma e ribadisce il ruolo cardine rivestito dal Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza (RLS) nel sistema sicurezza interno alle imprese, prevede in ogni azienda o unità produttiva la presenza di un RLS, interno o Territoriale (RLST). In aggiunta, dove è presente un rilevante numero di imprese (porti, centri intermodali, grandi cantieri, ecc.) deve essere individuato un RLS di sito produttivo in coordinamento operativo con gli RLS delle aziende presenti. INAIL gestisce il Fondo di Sostegno alla Piccola e Media Impresa, per finanziare l'attività dei RLST e degli Organismi Paritetici sul territorio. Il presente contributo riporta l'esperienza della Direzione Regionale per il Lazio e del Comitato Misto da essa coordinato, che ha cofinanziato congiuntamente ad EBLART (Ente Bilaterale per l'Artigianato del Lazio) la formazione dei RLST di comparto nel maggio del 2008, immediatamente a valle dell'entrata in vigore del Decreto Legislativo. In ottica di valorizzazione del contributo della CONTARP, verranno analizzate con metodologia SWOT le opportunità insite nell'attività di formazione qualificata e nel supporto operativo ed economico all'azione dei RLST nei vari settori produttivi.

SUMMARY

Legislative Decree no. 81, 2008 confirms and reinforces the key role played by the Representative for the Workers' Safety (RLS), either internal or Territorial (RLST), in the safety management system in any company or production unit. In addition, if a significant number of enterprises is located in a single site (e.g. seaports, intermodal centres, large construction sites, etc..) a unique RLS for the site must be identified, who operates in coordination with the RLS of the single companies present. INAIL manages the Fund to Support the Small and Medium Enterprise, in order to finance the activities of RLST and of the Joint Bodies. This paper reports the experience of the Regional Directorate for Lazio and of the Joint Committee it coordinates, which has co-financed jointly with EBLART (Bilateral Agency for Handicrafts of Lazio) training of the RLST of Handicrafts in May 2008, immediately after the entry into force of the Legislative Decree. In order to enhance the contribution of CONTARP, SWOT methodology will be applied to analyse the advantages derived either from qualified RLST training, or from operational and economic support to their activities in the different productive sectors.

1. IL PERCORSO FORMATIVO

L'attenzione del Legislatore alla figura del Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza (RLS) nel percorso auspicato di incremento della cultura della sicurezza e della prevenzione è stata ribadita nel disposto del D.Lgs. 81 del 9 aprile 2008, in vigore da maggio 2008.

Il ruolo di mediazione del RLS tra i soggetti coinvolti e le attribuzioni di consulenza e sorveglianza della corretta applicazione della normativa a tutela dell'integrità psicofisica del lavoratore hanno la necessità di essere supportati e valorizzati attraverso percorsi formativi specifici in materia di salute e sicurezza per la figura della prevenzione.

Il legislatore ha inoltre previsto lo sviluppo e l'attestazione di una competenza "professionale" anche per il RLS, che nell'ottica del miglioramento continuo possiede una esigenza formativa incrementata rispetto al passato delle 32 ore totali fissate dal D. M. 16 gennaio 2001, oggi divenute il livello minimo stabilito, essendo previsti aggiornamenti annuali minimi di 8 ore.

La volontà infine di associare ad ogni realtà produttiva una figura di riferimento per la tutela della salute e sicurezza dei Lavoratori ha portato il legislatore alla istituzionalizzazione di un soggetto già operativo in alcuni comparti e settori, il Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza Territoriale, con il compito di dare concretezza e sostanza alla trilateralità attraverso l'operato sul campo di figure qualificate.

La qualificazione della figura del RLST nel settore dell'Artigianato è stata oggetto del progetto formativo elaborato ed attuato in sede di Comitato Misto INAIL Dir. Reg. Lazio/Parti Sociali secondo il Protocollo d'Intesa tra INAIL Direzione Regionale per il Lazio ed EBLART Ente Bilaterale Artigianato del Lazio stipulato il 20 dicembre 2007.

Organizzazione delle sessioni formative

La fase organizzativa del corso di formazione è iniziata nel mese di aprile 2008, con una serie di incontri della apposita Commissione costituita con funzione di coordinamento congiunto delle attività del Protocollo d'Intesa del Comitato Misto. Ad EBLART sono stati assegnati i compiti di segreteria e l'organizzazione logistica del progetto formativo. La Commissione ha proceduto alla definizione dei contenuti afferenti alle aree didattiche di approfondimento prescelte, ha predisposto il piano formativo per l'erogazione degli stessi ed ha proposto il piano economico di cofinanziamento delle attività formative.

L'elaborazione del piano formativo e della metodologia di erogazione ha richiesto un attento esame della normativa in evoluzione (il D.Lgs. 81/2008 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 30 aprile 2008, entrato in vigore il 15 maggio 2008) e i docenti hanno provveduto ad integrare e modificare i contenuti del materiale formativo in tempo utile per l'erogazione del corso, avvenuta nelle giornate dal 19 al 23 maggio, dal 9 al 13 giugno e il 16 giugno 2008, per complessivo 80 ore di formazione e 8 ore di stage presso azienda del settore artigianato (carrozzeria auto), con verifica finale dell'apprendimento svoltasi al termine dello stage del 16 giugno 2008.

Queste attività, compreso il tutoraggio d'aula, sono state svolte da un gruppo di lavoro coordinato dal Direttore dell'EBLART e composto da professionalità provenienti dall'Ente Bilaterale (EBLART), dalle Organizzazioni Sindacali (CGIL, CISL e UIL) e Datoriali (CNA, Confartigianato), da Organismi ed Associazioni nel campo della formazione (ISFOL, Associazione "SMILE") e da personale tecnico specialistico della ASL RMC e dell'INAIL (CONTARP e CTE).

Nella giornata finale del percorso in aula si è svolto un dibattito di chiusura al quale hanno partecipato l'Arch. Napolitano, Direttore Regionale INAIL per il Lazio, il Presidente del CIV INAIL Dott. Guerisoli, il Presidente EBLART Dott.ssa D'Agostino, oltre a esponenti delle Organizzazioni Datoriali e Sindacali.

2. L'ANALISI SWOT

2.1 Il contesto esterno

Il ruolo assegnato all'INAIL in merito alla rappresentanza per i Lavoratori in materia di sicurezza è stato ipotizzato svolgersi su tre versanti ben delineati.

In primo luogo, in virtù del rapporto istituzionale instaurato con le Aziende, INAIL ha ricevuto il compito di acquisire dati per censire la presenza degli RLS in ogni unità produttiva, attraverso la comunicazione annuale regolamentata nel marzo del 2009. Il censimento consente la trasmissione agli Organismi Paritetici (Enti Bilaterali) degli elenchi di settore delle Aziende dove non è presente il RLS, perché siano messe in contatto con il RLST competente per territorio, se già individuato.

Il secondo compito è quello di stimolo della bilateralità, posto in essere attraverso i Comitati Misti Territoriali ed il finanziamento di Organismi Paritetici e RLST. In questa sede l'azione dell'INAIL ha la funzione di catalizzare la crescita qualitativa e quantitativa dei percorsi formativi rivolti a queste particolari figure della prevenzione previste dal legislatore. La formazione di base e l'aggiornamento previsti per il RLST, strumenti operativi del ruolo di tutela psicofisica dei Lavoratori da applicare negli ambiti di partecipazione analoghi a quelli del RLS, sono profondamente strategici in un percorso di incremento della qualità e quantità della cultura della

sicurezza sul territorio. Serve creare e sponsorizzare figure di monitoraggio e controllo per la salute e sicurezza in grado di supportare fattivamente le Piccole, Medie e Microimprese con competenze specialistiche atte sia a suggerire che ad esigere ove necessario il miglioramento continuo delle prestazioni in materia di Salute e Sicurezza nei Luoghi di Lavoro.

Il terzo compito afferisce alla materia economica. INAIL è gestore del Fondo di Sostegno alla Piccola e Media Impresa, in cui affluiscono anche i versamenti delle aziende dove il RLS non è presente. INAIL è lo snodo economico del Fondo in quanto soggetto esattore per competenza e conoscenza delle masse salariali e soggetto erogatore con ambiti e finalità ben individuate dal disposto normativo. La normativa vigente richiede infine che il soggetto erogatore operi attività di controllo sui finanziamenti erogati, per verifica dell'effettiva realizzazione delle attività finanziate.

Tre compiti connessi intimamente per un ruolo di garanzia in una azione di sistema che coinvolge i Lavoratori e le Associazioni Datoriali e Sindacali attraverso lo strumento degli Organismi Paritetici.

2.2 Il contesto interno

Lo storico ruolo istituzionale di assicuratore sociale oggi deve procedere pariteticamente con nuovi ruoli nel campo della prevenzione, della riabilitazione e del reinserimento, in corretta declinazione del ruolo sociale dettato dal disposto costituzionale. La logica di sistema prevista nel D.Lgs. 81/2008 chiede oggi all'INAIL, per i compiti assegnati, di incrementare e strutturare le già forti relazioni presenti con il mondo datoriale e sindacale. Il punto di convergenza delle relazioni in materia di salute e sicurezza è negli Organismi Paritetici (CPT dell'edilizia, Enti Bilaterali di settore) e nei Comitati Misti, luogo di concretizzazione degli interessi reciproci nello sforzo di dare risposta anche ad altre e differenziate problematiche di natura socioeconomica. INAIL entra fisicamente in questi luoghi per disposto di legge e non per sola prassi consolidata, dovendo attivare strumenti e procedure per la finalizzazione dei compiti assegnati, in raccordo e coordinamento con gli altri attori. Occorre quindi analizzare e valutare gli impatti inevitabili che tale sistema di relazioni, in parte già instaurato, porterà nelle attività dell'INAIL sul versante interno, dove dovranno essere strutturate procedure operative, ruoli e responsabilità per gestire le relazioni atte a rispondere nella logica di servizio ai compiti ed alle esigenze del contesto esterno introdotte dal D.Lgs. 81/2008.

2.3 La metodologia SWOT

SWOT è l'acronimo inglese dei termini Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (Punti di Forza, Debolezza, Opportunità, Minacce). Tutte le organizzazioni devono cercare di stabilire un'armonia con il loro ambiente esterno, nell'ottica di indirizzare al meglio le risorse verso obiettivi verificati come praticabili. Il diagramma delle analisi SWOT è uno strumento semplice e molto efficiente per analizzare le forze e le debolezze (interne) di una organizzazione in relazione alle opportunità e minacce (esterne). Tuttavia, questa analisi è solo la prima fase. Essere poi realmente in armonia con l'ambiente esterno è spesso il lavoro più difficile.

L'analisi SWOT è uno strumento concettuale utilizzato per identificare i Punti di Forza, le Debolezze, le Opportunità e le Minacce nella gestione e nella formulazione della strategia dell'organizzazione, di una sua componente o personale in un determinato contesto e per definite attività, in essere o da avviare.

I punti di forza e le debolezze sono **fattori interni** che creano o distruggono valore. Possono includere attività, abilità, o risorse che un'organizzazione ha a sua disposizione, paragonate a quelle dei suoi concorrenti. Possono essere misurati usando valutazioni interne o protocolli di confronto (benchmarking) esterni.

Le opportunità e le minacce sono **fattori esterni** che creano o distruggono valore. Un'organizzazione non può controllarli, poiché essi emergono dalle dinamiche competitive del settore/mercato/contesto o da fattori politici, economici, sociali, tecnici, legali e ambientali, individuabili mediante una fase preliminare di indagine definita dall'acronimo inglese PESTLE (Political, Economical, Social, Technical, Legal, Environmental).

Al termine dell'analisi, diviene utile valutare le modalità di relazione tra i fattori interni ed esterni, per abbinamento degli stessi in quella che viene definita la **Matrice di Confronto**, riportata in Tabella 1.

Spesso in realtà le due colonne del diagramma SWOT puntano nelle direzioni opposte. Gli analisti devono quindi riuscire a risolvere il paradosso di creare un allineamento e congruità nell'indicazione delle possibili iniziative da intraprendere. Ciò può essere fatto attraverso la formulazione di una strategia di approccio cosiddetta *Outside-in* (strategia di mercato, market driven) o *Inside-out* (strategia guidata dalle risorse, resource driven).

Tabella 1: Matrice di Confronto degli elementi dell'analisi SWOT

	Opportunità	Minacce
Punti di Forza	Offensivo Trarre il massimo vantaggio	Aggiustare Riequilibrio delle Forze
Debolezze	Difensivo Controllare attentamente il contesto	Sopravvivere Aggirare il problema

Una lista delle fasi tipiche in un processo di analisi PESTLE-SWOT è costituito dalle fasi di:

1. individuazione di obiettivi chiari
2. individuazione ed analisi dei fattori esterni (PESTLE)
3. individuazione ed analisi dei fattori interni
4. creazione del gruppo di progetto (se necessario)
5. elencare i Punti di Forza, le Debolezze, le Opportunità, le Minacce
6. Valutare e individuare priorità attraverso gli obiettivi
7. Comunicare i Risultati
8. Implementare i Risultati
9. Controllare i Risultati

3. LA CONTARP E LA FORMAZIONE QUALIFICATA DEL RLST

L'attività tecnica specialistica delle CONTARP sul territorio ha nell'erogazione della formazione qualificata una delle sue attuali punte di eccellenza, con ampio riconoscimento di competenza, qualità e concretezza dell'approccio. La formazione del RLST virtualmente dovrebbe equivalere quella dei Responsabili e Addetti del Servizio di Prevenzione e Protezione (RSPP/ASPP) dell'organizzazione, in termini di competenza professionale nell'approccio di valutazione del rischio e nella individuazione dei percorsi di miglioramento delle prestazioni. Nella Tabella 2 si riporta la Matrice di Confronto dell'analisi SWOT per le attività di formazione del RLST.

Una prima considerazione è necessaria. L'attività del RLST è quella di una figura operante a tempo pieno nel campo della Salute e Sicurezza e, conseguentemente, debitrice di contenuti formativi sia di natura generale sul mondo dell'impresa, sia fortemente specialistici per il settore produttivo in cui opera. Questo comporta una erogazione di contenuti attentamente calibrati e specifici, all'interno dei quali non va dimenticata la componente comunicativa e relazionale. Dati tali presupposti, e considerato il ruolo INAIL a livello nazionale, è fondamentale progettare percorsi formativi che da un lato garantiscano un preparazione del RLST omogenea, uniforme e valida su tutto il territorio nazionale, ma che siano anche sartorializzabili per il contesto regionale di tessuto produttivo e per lo specifico settore in cui i RLST esplicano la loro azione di tutela. Solo attraverso una azione INAIL interna di natura organizzativa, simile a quella attuata per la formazione dei RSPP/ASPP, supportata come quella da regolamenti e procedure di qualità dell'attività formativa, sarà possibile affrontare l'erogazione delle competenze necessarie all'azione del RLST su tutto il territorio nazionale e per tutti i comparti produttivi in cui il RLST dovrà operare.

Definite le esigenze formative, attraverso apposita disposizione normativa, diviene importante la definizione degli ambiti e di margini di operatività, le modalità di selezione dei partecipanti, la loro azione e la rendicontazione finale delle attività, onde chiarire le sostanziali differenze tra la nuova figura del RLST, sovrapponibile alla figura del RLS interno, e la preesistente figura del Delegato Sindacale di Bacino per la Sicurezza.

Tabella 2: Matrice di Confronto dell'analisi SWOT per le attività di formazione del RLST

	Opportunità	Minacce
	<ul style="list-style-type: none"> - Qualificazione professionale RLST - Partenariato in ambito formativo - Approfondimento conoscenze di settore - Controllo gestionale - Ruolo di garanzia 	<ul style="list-style-type: none"> - Interessi divergenti dei partner - Selezione soggetti quali RLST - Ruolo unicamente economico
Punti di Forza	Offensivo	Aggiustare
<ul style="list-style-type: none"> - Competenze CONTARP - Approccio tecnico - Contenuti specialistici - Risorse economiche - Processi e procedure di erogazione in qualità - Ruolo istituzionale - Immagine Istituto 	<ul style="list-style-type: none"> Strutturare i percorsi formativi Erogare in qualità Controllo operativo erogazione 	<ul style="list-style-type: none"> Corretta definizione ambiti dei protocolli d'intesa Definizione costi ammissibili Vincoli di spesa per discente
Debolezze	Difensivo	Sopravvivere
<ul style="list-style-type: none"> - Risorse Umane interne - Regolamentazione del Fondo - Uniformità sul territorio - Varietà dei contesti - Procedure amministrative - Incentivazione personale 	<ul style="list-style-type: none"> Pianificazione nazionale e locale Gruppi di lavoro multidisciplinari Partecipazione ai tavoli decisionali 	<ul style="list-style-type: none"> Accreditamento formatori Regole deontologiche del RLST Supporto attività RLST

4. LA CONTARP, INAIL E L'ATTIVITÀ DEL RLST

Un elemento di forte criticità sopra evidenziato è presente nella definizione stessa della figura del RLST, in quanto operatore della sicurezza con ruolo di garanzia. Si è fatto riferimento alla figura preesistente, il Delegato Sindacale di Bacino per la Sicurezza, come elemento di possibile distorsione nella selezione dei soggetti da inserire nei percorsi formativi e da accreditare sul territorio presso le organizzazioni che non hanno un RLS nella loro struttura interna per la salute e sicurezza. In questo passaggio è di notevole chiarimento il contenuto del D.Lgs. 81/2008, che all'art. 48, comma 8 esplicita chiaramente il vincolo di incompatibilità tra esercizio delle funzioni di RLST e esercizio di altre funzioni sindacali operative.

Tale disposto, per volontà del legislatore, indica che il RLST deve garantire il momento partecipativo dei lavoratori, laddove non si sia proceduto all'individuazione di un RLS interno. Dati tali presupposti, la selezione, la formazione e l'operatività del RLST dovrebbe essere sottoposta a regole chiare, in grado di fornire al soggetto incaricato della gestione del Fondo, INAIL, la griglia operativa di azione per l'efficiente utilizzo delle risorse disponibili, umane ed economiche.

Una modalità operativa possibile e facilmente praticabile potrebbe essere quella del supporto operativo, necessario anche per uniformare l'azione del RLST sul territorio nazionale.

L'Istituto, in qualità di gestore e garante istituzionale, potrebbe, in aggiunta alla formazione qualificata, inizialmente strutturare gli strumenti operativi del RLST per la raccolta delle informazioni, attraverso liste di controllo specifiche di settore e la misurazione di opportuni indicatori di prestazione utili quale base per il successivo percorso di miglioramento. In secondo luogo, il monitoraggio dell'azione attraverso la reportistica delle attività, con la gestione e l'analisi delle informazioni di natura tecnica in essa contenute, rappresenterebbe un ottimo strumento di approfondimento di conoscenza delle prestazioni delle PMMI in materia di sicurezza.

I ritorni dell'attività di sostegno e di affiancamento degli Organismi Paritetici, sono evidenti in ambiti ben precisi:

- a) la presenza attenta dell'Istituto a fianco degli Organismi Paritetici, nella maggioranza dei casi privi di strutture tecniche in grado di operare il tutoraggio dei RLST, consentirebbe il reale addestramento di queste figure attraverso la veicolazione di quello che già oggi possiamo definire lo "Stile INAIL" di approccio alla materia prevenzionale, basato sull'attenzione alle modalità di relazione con le organizzazioni per evitare disturbi ed interferenze indebite nell'azione produttiva;
- b) l'enorme mole di informazioni recuperabile mediante l'operato dei RLST in settori critici per la salute e sicurezza, quale quello delle piccole, medie e micro imprese (PMMI), potrebbe essere sicuro fondamento delle attività necessarie a definire in maniera più puntuale e proficua le semplificazioni eventualmente possibili per queste dimensioni aziendali in materia di valutazione dei rischi, di modelli di organizzazione e gestione, oltre a portare alla luce, ove praticate, le buone prassi da diffondere a livello nazionale ed a consentire la definizione di dettagliate mappe di rischio per i diversi settori produttivi;
- c) l'eventuale azione di monitoraggio dei finanziamenti erogati nell'ambito della gestione del Fondo per i RLST riceverebbe un qualificante contributo dalle attività tecniche di supporto alle prestazioni degli stessi RLST.

Tabella 3: Matrice di Confronto degli elementi dell'analisi SWOT per la supervisione tecnica dell'operato del RLST

	Opportunità	
	<ul style="list-style-type: none"> - Addestramento RLST - Mappe di rischio per PMMI - Buone prassi - Controllo operativo e gestionale - Ruolo di garanzia 	Minacce
		<ul style="list-style-type: none"> - Interessi divergenti dei partner - Strumentalizzazione azione RLST - Ruolo unicamente economico
Punti di Forza	Offensivo	Aggiustare
<ul style="list-style-type: none"> - Competenze CONTARP - Approccio tecnico - Contenuti specialistici - Risorse economiche - Processi e procedure operative di qualità - Ruolo istituzionale - Immagine Istituto 	<ul style="list-style-type: none"> Strutturare strumenti operativi Supportare le azioni Acquisire le informazioni Elaborare soluzioni 	<ul style="list-style-type: none"> Regole di ingaggio Monitoraggio attività Strumenti di rilevazione del clima delle relazioni industriali
Debolezze	Difensivo	Sopravvivere
<ul style="list-style-type: none"> - Risorse Umane interne - Regolamentazione del Fondo - Uniformità sul territorio - Varietà dei contesti - Procedure amministrative - Incentivazione personale 	<ul style="list-style-type: none"> Pianificazione nazionale e locale Gruppi di lavoro multidisciplinari Partecipazione ai tavoli decisionali 	<ul style="list-style-type: none"> Monitoraggio fondi erogati Codice operativo del RLST

5. CONCLUSIONI

I compiti assegnati dal recente disposto normativo all'Istituto in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro vengono ulteriormente ampliati con l'inclusione del ruolo di gestione del Fondo di Sostegno alla PMMI, ai RLST e alla pariteticità, dedicato almeno per la sua metà all'operato di queste nuove figure della prevenzione, i RLST, sia in fase di generazione delle necessarie competenze specialistiche di natura tecnica con strumenti formativi, sia attraverso il supporto economico alle attività dei RLST e degli Organismi Paritetici. La evidente natura prevenzionale di questo nuovo ruolo si propone possa fare leva su una adeguata componente tecnica, tenuto conto della necessità di formare soggetti in grado di analizzare e migliorare i contesti produttivi, nell'ottica del miglioramento delle prestazioni. In tale ottica, diviene strategica la fornitura a questi

soggetti di efficaci e snelli strumenti operativi atti a operare fattivamente nel miglioramento delle prestazioni. Gli stessi strumenti potrebbero finalizzare le informazioni tecniche ricevute anche per le attività di monitoraggio sull'erogazione dei fondi.

L'analisi delle informazioni di natura tecnica recuperate sui luoghi di lavoro può essere considerata un inevitabile incremento della conoscenza delle problematiche in materia di salute e sicurezza delle PMmI, base di partenza per l'elaborazione di soluzioni loro dedicate per la semplificazione degli adempimenti, attraverso procedure standardizzate di valutazione del rischio, modelli di gestione della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro dedicati alla specifica dimensione aziendale, elaborazione di mappe di rischio e indicatori di prestazione in grado di promuovere l'eccellenza per sanare l'indecenza.