

Quesito 3

Approfondimenti sulla valutazione del rischio fisico (applicabilità di metodiche alternative come, ad esempio, il RULA per le attività di “cernita della teleria”)

Una necessaria premessa riguarda il concetto di rischio fisico; occorre precisare che lo stesso non coincide assolutamente con il rischio da sovraccarico meccanico alla cui prevenzione è adibito un documento come il RULA.

Inoltre, è utile anche inquadrare la natura del citato RULA: lo stesso è da considerarsi come un metodo di prevenzione, non una norma tecnica che, come ben chiarisce l'art. 2 del Testo Unico alla lett. u), è una *specifica tecnica, approvata e pubblicata da un'organizzazione internazionale, da un organismo europeo o da un organismo nazionale di normalizzazione, la cui osservanza non sia obbligatoria*; un documento di tale ordine, quindi, potrebbe definirsi come una buona pratica soltanto in senso lato.

La definizione che il T.U. dà di buone prassi alla lett. v) dell'art. 2, infatti, recita: *soluzioni organizzative o procedurali coerenti con la normativa vigente e con le norme di buona tecnica, adottate volontariamente e finalizzate a promuovere la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro attraverso la riduzione dei rischi e il miglioramento delle condizioni di lavoro, elaborate e raccolte dalle regioni, dall'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL), dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) e dagli organismi paritetici di cui all'articolo 51, validate dalla Commissione consultiva permanente di cui all'articolo 6, previa istruttoria tecnica dell'ISPESL, che provvede a assicurarne la più ampia diffusione.*

Alla lettera z) dell'art. 2, inoltre, troviamo anche la definizione del concetto di linee guida: *atti di indirizzo e coordinamento per l'applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza predisposti dai Ministeri, dalle regioni, dall'ISPESL e dall'INAIL e approvati in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.*

Chiaro come nemmeno in tale categoria può essere fatto rientrare il RULA che innanzitutto non si può definire come un metodo di valutazione dei rischi, bensì come un piano di misure di prevenzione e protezione che se fosse considerato compatibile con le linee guida, come sopra inquadrate, e se, quindi, venisse sottoposto al procedimento di cui alla lettera v) dell'art. 2 del T.U., allora potrebbe essere considerato una vera e propria buona prassi per quanto riguarda i piani di prevenzione e protezione dei rischi da sovraccarico meccanico agli arti superiori.

In ogni caso, anche se volessimo vedere il RULA come un documento di valutazione dei rischi, lo stesso non potrebbe assolutamente essere sostitutivo del documento di valutazione di tutti i rischi, bensì, al massimo, integrativo di quest'ultimo.

L'art. 55 del T.U., infatti, prevede sanzioni molto gravi per la violazione dell'art. 29:

- ammende che vanno da 1.000 a 2.000 Euro per la mancata individuazione delle mansioni che richiedono capacità, esperienza e formazione;
- ammende da 2.000 a 4.000 Euro per l'incompleta compilazione del documento, il mancato aggiornamento dello stesso - in caso di modifiche produttive, infortuni significativi, richiesta del medico competente, adeguamento tecnologico - la mancata consultazione del RLS;

- l'arresto da tre a sei mesi - che può andare dai quattro agli otto mesi in casi di aziende esposte a rischi particolari - o ammende da 2.500 a 6.400 Euro per la carente valutazione di tutti i rischi anche in accordo con medico competente ed RSPP.

Allo stato attuale il RULA, quindi, come detto precedentemente, può essere definito come una buona prassi in senso lato relativa alla prevenzione e protezione dai rischi da sovraccarico meccanico degli arti superiori.

Di certo non è volto alla valutazione dei rischi, che deve avvenire in una fase necessariamente antecedente, nè ha nulla a che fare con il concetto di rischio fisico propriamente detto.

Gli agenti fisici che il T.U. comprende tra quelli potenzialmente produttivi di un rischio - e per questo disciplinati dal Titolo VIII all'art. 180 e segg. - sono rumore, ultrasuoni, infrasuoni, vibrazioni meccaniche, campi elettromagnetici, radiazioni ottiche di origine artificiale, microclima e atmosfere iperbariche che possano comportare rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori.

Dal testo dell'art.181 si desumono diversi aspetti: la valutazione dei predetti rischi deve avvenire per mano di personale altamente qualificato in merito alla specifica situazione aziendale, e per questo sarà necessaria l'individuazione di vere norme di buona tecnica e di buone prassi.

La presente valutazione - che ovviamente sarà mirata all'eliminazione o, ove non possibile, alla riduzione al minimo dei rischi individuati - deve essere programmata e aggiornata con cadenza quadriennale e comunque adeguata a qualsiasi mutamento della realtà lavorativa e ogni qualvolta i risultati della sorveglianza sanitaria ne richiedano necessaria la revisione; è, dunque, da considerarsi il punto di partenza per soluzioni organizzative del lavoro adeguate alla concreta realtà aziendale.

Per avere una visione esaustiva sul contenuto del documento di valutazione dei rischi di ordine fisico - e quindi sugli elementi che dovranno caratterizzare l'attività concreta di valutazione del rischio fisico - è necessario analizzare congiuntamente il testo degli artt. 28 e 29 con quello dell'art. 181.

L'art. 28 al co. 2 recita infatti:

Il documento di cui all'articolo 17, comma 1, lettera a), redatto a conclusione della valutazione può essere tenuto, nel rispetto delle previsioni di cui all'articolo 53, su supporto informatico e, deve essere munito anche tramite le procedure applicabili ai supporti informatici di cui all'articolo 53, di data certa o attestata dalla sottoscrizione del documento medesimo da parte del datore di lavoro nonché, ai soli fini della prova della data, dalla sottoscrizione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione, del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza o del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale e del medico competente, ove nominato, e contenere:

- a) una relazione sulla valutazione di tutti i rischi per la sicurezza e la salute durante l'attività lavorativa, nella quale siano specificati i criteri adottati per la valutazione stessa. La scelta dei criteri di redazione del documento è rimessa al datore di lavoro, che vi provvede con criteri di semplicità, brevità e comprensibilità, in modo da garantirne la completezza e l'idoneità quale strumento operativo di pianificazione degli interventi aziendali e di prevenzione;*
- b) l'indicazione delle misure di prevenzione e di protezione attuate e dei dispositivi di protezione individuali adottati, a seguito della valutazione di cui all'articolo 17, comma 1, lettera a);*
- c) il programma delle misure ritenute opportune per garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza;*
- d) l'individuazione delle procedure per l'attuazione delle misure da realizzare, nonché dei ruoli dell'organizzazione aziendale che vi debbono provvedere, a cui devono essere assegnati unicamente soggetti in possesso di adeguate competenze e poteri;*
- e) l'indicazione del nominativo del responsabile del servizio di prevenzione e protezione, del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza o di quello territoriale e del medico competente che ha partecipato alla valutazione del rischio;*

f) l'individuazione delle mansioni che eventualmente espongono i lavoratori a rischi specifici che richiedono una riconosciuta capacità professionale, specifica esperienza, adeguata formazione e addestramento.

Fatta questa breve disamina sull'oggetto dell'attività di valutazione dei rischi, occorre soffermarsi sulle modalità di realizzazione della stessa come individuate dall'art. 29.

Interessante notare come, dopo la previsione che tale valutazione deve essere effettuata dal datore di lavoro in collaborazione con l'RSPP ed il medico competente e previa consultazione dell'RLS, al comma 3 il Correttivo del 2009 ha inserito la disposizione che prevede che:

La valutazione dei rischi deve essere immediatamente rielaborata, nel rispetto delle modalità di cui ai commi 1 e 2, in occasione di modifiche del processo produttivo o della organizzazione del lavoro significative ai fini della salute e sicurezza dei lavoratori, o in relazione al grado di evoluzione della tecnica, della prevenzione o della protezione o a seguito di infortuni significativi o quando i risultati della sorveglianza sanitaria ne evidenzino la necessità. A seguito di tale rielaborazione, le misure di prevenzione debbono essere aggiornate. Nelle ipotesi di cui ai periodi che precedono il documento di valutazione dei rischi deve essere rielaborato, nel rispetto delle modalità di cui ai commi 1 e 2, nel termine di trenta giorni dalle rispettive causali.

È poi necessario integrare tali disposizioni con quanto previsto in riferimento al rischio fisico in particolare dall'art. 181 che, come detto precedentemente, dispone che:

Nell'ambito della valutazione di cui all'articolo 28, il datore di lavoro valuta tutti i rischi derivanti da esposizione ad agenti fisici in modo da identificare e adottare le opportune misure di prevenzione e protezione con particolare riferimento alle norme di buona tecnica ed alle buone prassi. La valutazione dei rischi derivanti da esposizioni ad agenti fisici è programmata ed effettuata, con cadenza almeno quadriennale, da personale qualificato nell'ambito del servizio di prevenzione e protezione in possesso di specifiche conoscenze in materia. La valutazione dei rischi è aggiornata ogni qual volta si verificano mutamenti che potrebbero renderla obsoleta, ovvero, quando i risultati della sorveglianza sanitaria rendano necessaria la sua revisione. I dati ottenuti dalla valutazione, misurazione e calcolo dei livelli di esposizione costituiscono parte integrante del documento di valutazione del rischio. Il datore di lavoro nella valutazione dei rischi precisa quali misure di prevenzione e protezione devono essere adottate. La valutazione dei rischi è riportata sul documento di valutazione di cui all'articolo 28, essa può includere una giustificazione del datore di lavoro secondo cui la natura e l'entità dei rischi non rendono necessaria una valutazione dei rischi più dettagliata.

Sotto un aspetto più generale il datore di lavoro dovrà impegnarsi nella valutazione di tutti i rischi e quindi alla individuazione di tutti i fattori di rischio connessi alle più svariate azioni dell'uomo; in tal senso si intende, quindi, comprendere anche la presa in considerazione di eventuali gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari a causa di particolari elementi soggettivi

Nella nozione di gruppi particolari sono comprese quelle categorie di lavoratori per i quali, rispetto alla media dei lavoratori, i rischi relativi ad uno stesso pericolo sono comparativamente maggiori per cause soggettive dipendenti dai lavoratori medesimi e evidenziate a seguito della valutazione dei rischi (ci si riferisce, nello specifico, alle lavoratrici in gravidanza, ai lavoratori esposti al rischio di stress da lavoro correlato, a lavoratori a rischio a causa di differenze di sesso, età o provenienza, i lavoratori con contratti atipici e tutti le altre categorie ontologicamente esposte in modo maggiore o atipico ai rischi sul luogo di lavoro).

Detto ciò, pare ovvio come la valutazione complessiva dei rischi fisici debba tenere in seria considerazione tutti questi elementi e le conseguenti misure applicate per prevenirli non dovranno assolutamente essere di ostacolo alle suddette categorie particolari di lavoratori, ma, anzi, dovranno adattarsi alle esigenze delle stesse.

Approfondimenti sulla struttura delle deleghe e loro efficacia.

Per quanto riguarda il sistema delle deleghe, è necessario premettere come le origini del medesimo siano rinvenibili dalla giurisprudenza penalistica e giuslavoristica, motivo per cui la disciplina di tale istituto non sia sempre di facile inquadramento.

Prima dell'entrata in vigore del testo degli artt. 16 e 17 del T.U., precisi riferimenti normativi sul tema, infatti, non era prevista alcuna forma per il rilascio della delega, ma comunque erano necessari per la sua validità la certezza del rilascio e dei contenuti della stessa.

La giurisprudenza, in ogni caso, come emerge dalla sentenza della Cassazione Penale, Sez. IV, n. 45931 del 1° dicembre 2009, tende a far prevalere il criterio sostanziale, ossia si dimostra disposta a soprassedere sulla mancanza della forma scritta a patto della sussistenza certa dei requisiti sostanziali della certezza del rilascio e dei contenuti della delega.

Per inquadrare correttamente il sistema delle deleghe, comunque, occorre prima circoscriverne l'ambito di riferimento sulla base del disposto dell'art. 16:

- sono esclusi dal suo campo di applicazione le funzioni meramente esecutive, essendo la competenza del datore di lavoro inerente l'organizzazione dell'impresa;
- il sistema delle deleghe incide esclusivamente sulla distribuzione delle responsabilità penali, mentre quella civile rimane disciplinata dalle disposizioni del Codice Civile (artt. 2087 e 2049) e del d. P. R. 1124 del 1965 (artt. 10 e 11).

Dati quindi per appurati tali elementi, l'art. 16 del T.U. indica i requisiti formali della delega (atto scritto con data certa ed accettazione da parte del delegato) e rende chiaro come in capo al datore di lavoro rimangano comunque delle responsabilità anche in seguito al conferimento formalmente corretto di una delega: lo stesso infatti è titolare dell'obbligo di vigilanza sull'attività del delegato (*culpa in vigilando*) e responsabile della eventuale scelta di un delegato non in possesso dei requisiti necessari ai compiti a lui delegati (*culpa in eligendo*).

Da un'analisi dell'intero testo della norma, emerge come in sostanza questi due obblighi, in particolare l'obbligo di vigilanza, si possano definire assolti dal datore di lavoro se lo stesso avrà adottato nella sua azienda un modello di organizzazione e gestione che risponda ai requisiti di cui all'art. 30 del TU.

In particolare, sotto questo aspetto la giurisprudenza continua ad avere un ruolo determinante nella definizione della disciplina concretamente applicabile, con particolare riferimento al criterio sostanziale proprio del principio di effettività

Interessante notare come la Cassazione, infatti, precisi in più occasioni (cfr. Cass. Pen., Sez III, Sent. 44890 del 20 novembre 2009 e Cass. Pen., Sez IV, Sent. 48295 del 29 dicembre 2008), sempre a sottolineare la prevalenza del cd. principio di effettività, che “... *l'invalidità della delega - in base al principio di effettività - impedisce che il delegante possa essere esonerato da responsabilità, ma non esclude la responsabilità del delegato che, di fatto, abbia svolto le funzioni delegate. ... in realtà il delegato che ritenga di non essere stato posto in grado di svolgere le funzioni delegate (ovvero non si ritenga in grado di svolgere quelle funzioni) deve chiedere al delegante di porlo in grado di svolgerle e, in caso di rifiuto o mancato adempimento, rifiutare il conferimento della delega*”.

Occorre ancora precisare come il delegato abbia la possibilità di subdelega delle sue funzioni che gli impone però un obbligo di vigilanza sulle attività delegate; l'art. 16 al comma 3-bis, è chiaro nel determinarne ambito e limiti di applicazione: il soggetto delegato può, a sua volta, delegare le funzioni a lui delegate, previo accordo con il datore di lavoro e stante in capo al delegato l'obbligo di vigilanza sul corretto espletamento delle funzioni trasferite al subdelegato; il limite è identificato

nell'impossibilità da parte del subdelegato di trasferire a sua volta le funzioni oggetto della delega a suo favore.

Esistono infine alcune funzioni specifiche che il datore di lavoro non è legittimato a delegare:

- la valutazione di tutti i rischi con la conseguente redazione del DVR previsto dall'art. 28 TU;
- la designazione del responsabile del servizio per la prevenzione e protezione dai rischi.