

# La valutazione dei rischi

Pierguido Soprani - Avvocato

Il Testo unico della sicurezza sul lavoro, varato con il D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81 (di seguito denominato anche "Tusic", a sua volta oggetto di modifiche e di integrazioni ad opera del recente D.Lgs. 3 agosto 2009, n. 106 - c.d. "Tusic-bis"), ha configurato l'attività di valutazione dei rischi professionali in ambito aziendale, in maniera più articolata rispetto al D.Lgs. n. 626/94, apportando significativi cambiamenti, dei quali il Documento di valutazione (Dvr) costituisce, nelle aspettative del legislatore, la sintesi più efficace.

## Interventi correttivi e integrativi

Prima di esaminare gli aspetti più significativi della riforma, va detto che il legislatore delegato, recependo il condivisibile orientamento giurisprudenziale per il quale esiste una distinzione concettuale tra la valutazione dei rischi intesa come "attività" e la sua cartolarizzazione nel Dvr (Cass. pen. sez. III, 3 agosto 2005, n. 29229: «Non bisogna confondere la valutazione del rischio dallo specifico documento che lo formalizza»), ne ha esplicitamente disciplinato l'oggetto all'art. 28 del D.Lgs. n. 81/2008 (v. riquadro riportato a pagina successiva: in grassetto sono evidenziate le modifiche apportate dal D.Lgs. n. 106/2009).

Quanto al merito, va evidenziato in primo luogo che il Testo Unico ha introdotto *ex novo* la definizione dell'attività di valutazione dei rischi (art. 2, comma 1, lett. q), intendendo per tale la «valutazione dei rischi: valutazione globale e documentata di tutti i rischi per la salute e sicurezza dei

*lavoratori presenti nell'ambito dell'organizzazione in cui essi prestano la propria attività, finalizzata ad individuare le adeguate misure di prevenzione e di protezione e ad elaborare il programma delle misure atte a garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di salute e sicurezza».*

Ora, il concetto di valutazione "globale" dei rischi - scritto a chiare lettere, in aderenza sia al dettato della Direttiva comunitaria 89/391/Cee (art. 6, n. 3, lett. a) sia alle inequivocanti indicazioni contenute nella Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee 15 novembre 2001 (Causa n. C-49/00), con la quale l'Italia è stata condannata per non avere «prescritto che il datore di lavoro debba valutare tutti i rischi per la salute e la sicurezza esistenti sul luogo di lavoro» (situazione questa poi corretta con la modifica dell'art. 4, comma 2 del D.Lgs. n. 626/94 ad opera dell'art. 21, comma 2 della legge 1° marzo 2002, n. 39 (Legge comunitaria 2001), è stato ulteriormente accentuato, mediante la sua estensione anche ai rischi «connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro». Si riafferma in questo modo l'imperativo categorico della c.d. "individuazione" della prevenzione: l'organizzazione datoriale di lavoro deve risultare sensibile e cedevole finanche rispetto alle esigenze di tutela di singoli lavoratori, qualora soggetti, in relazione alla fisionomia del rapporto contrattuale, a rischi peculiari.

Quanto alla valutazione dello stress lavoro-correlato, è tutto (ancora una volta) rinviato alle indicazioni che elaborerà la Commissione consultiva permanente per la salute e sicu-

rezza sul lavoro (in difetto di tali indicazioni, la nuova scadenza è fissata al 1° agosto 2010).

In secondo luogo il Documento di valutazione dei rischi (Dvr), redatto a conclusione della valutazione (sulla cui tenuta si è aperta la chance dell'elaborazione informatica), deve avere «data certa»: essere cioè di evidenza oggettiva non solo nell'«*an*» e nel «*quomodo*», ma anche nel «*quando*». Peraltro, rispetto alle indicazioni originarie, il legislatore del D.Lgs. n. 106/2009 è intervenuto affiancando con valenza sostitutiva al requisito della data certa (ancora non chiarito quanto a modalità operative di conseguimento), quello della «data attestata» mediante il sistema della sottoscrizione del documento da parte del datore di lavoro, ulteriormente rafforzata, ai soli fini della prova della data, dalle successive «controfirme» di Rspg, Rls/Rlst, Mc (ove nominato).

Resta fermo che tale requisito di data certa o attestata vale anche in relazione ad ogni successivo aggiornamento del Dvr, imposto dall'art. 29, comma 3 del D.Lgs. n. 81/2008, conformemente al principio di "dinamicità" della sicurezza sul lavoro.

In terzo luogo, va sottolineato che i contenuti del Dvr appaiono ora molto più onerosi, sia sotto il profilo dell'esercizio dell'attività valutativa, sia per ciò che attiene all'obbligo di elaborazione del Documento. Tanto per fare un esempio che tenga conto dell'evoluzione della normativa, mentre l'art. 4, comma 2 del D.Lgs. n. 626/94 richiedeva la mera «individuazione» delle misure di prevenzione e di protezione e dei dispositivi di protezione individuale, l'art. 28, comma 2 del Tusic impone ora la spe-

cifica indicazione delle misure di prevenzione e di protezione e dei Dpi concretamente "adottati" a seguito della valutazione; conferendo in tal modo al Dvr un profilo di immediata aderenza alla realtà aziendale. Su questa stessa falsariga di intenti, il D.Lgs. n. 106/2009 ha imposto che i criteri di redazione del DVR soddisfino gli obiettivi di «semplicità», «brevità» e «comprensibilità», di modo che il Documento intrinsecamente risulti strutturato quale «strumento operativo di pianificazione degli interventi aziendali e di prevenzione», dunque indefettibilmente connotato da ele-

menti direttamente gestionali e di concreta attuabilità.

Il decreto integrativo e correttivo ha poi mantenuto fermi i due nuovi adempimenti, di importanza fondamentale e strategica, facenti entrambi parte integrale e irrinunciabile del contenuto del Documento di valutazione dei rischi: l'elaborazione dell'«Organigramma di sicurezza» e la «mappatura mansionale dei rischi specifici» (art. 28, comma 2, lett. d ed f) (v. riquadro a pagina successiva).

Del tutto opportunamente è poi stata inserita una previsione (art. 28, comma 1-bis) analoga a quella già contenuta nell'art. 96-bis del D.Lgs. n.

626/94 (sebbene non riprodotta nel testo originario del D.Lgs. n. 81/2008), la quale prevede che, in caso di costituzione di una nuova impresa, il datore di lavoro «è tenuto ad effettuare immediatamente la valutazione dei rischi elaborando il relativo documento entro novanta giorni dalla data di inizio della propria attività». Come si vede, anche in questo caso il legislatore ha voluto tenere ben ferma la distinzione tra l'attività valutativa e quella di successiva elaborazione documentale. Analogamente, laddove significative modifiche del processo produttivo o dell'organizzazione del lavoro, o l'evoluzio-

## D.Lgs. n. 81/2008

### Art. 28

#### Oggetto della valutazione dei rischi

1. La valutazione di cui all'articolo 17, comma 1, lettera a), anche nella scelta delle attrezzature di lavoro e delle sostanze o dei preparati chimici impiegati, nonché nella sistemazione dei luoghi di lavoro, deve riguardare tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari, tra cui anche quelli collegati allo stress lavoro-correlato, secondo i contenuti dell'accordo europeo dell'8 ottobre 2004, e quelli riguardanti le lavoratrici in stato di gravidanza, secondo quanto previsto dal decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, nonché quelli connessi alle differenze di genere, all'età, alla provenienza da altri Paesi e **quelli connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro.**

**1-bis. La valutazione dello stress lavoro-correlato di cui al comma 1 è effettuata nel rispetto delle indicazioni di cui all'articolo 6, comma 8, lettera m-quater, e il relativo obbligo decorre dalla elaborazione delle predette indicazioni e comunque, anche in difetto di tale elaborazione, a far data dal 1° agosto 2010.**

2. 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 del decreto, 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.

3. Il contenuto del documento di cui al comma 2 deve altresì rispettare le indicazioni previste dalle specifiche norme sulla valutazione dei rischi contenute nei successivi titoli del presente decreto.

**3-bis. In caso di costituzione di nuova impresa, il datore di lavoro è tenuto ad effettuare immediatamente la valutazione dei rischi elaborando il relativo documento entro novanta giorni dalla data di inizio della propria attività.**

ne della tecnica, della prevenzione o della protezione, o il verificarsi di infortuni significativi, o i risultati della sorveglianza sanitaria, impongono l'immediata rielaborazione del Dvr, improntata ad un principio di dinamicità, il decreto integrativo e correttivo ha previsto (art. 29, comma 3) che ciò deve avvenire nel termine di trenta giorni.

Quanto alla complessa problematica relativa alla sorte giuridica di un Piano di sicurezza incompleto o insufficiente, comunque non adeguato ai rischi da prevenire, il legislatore delegato è intervenuto con il Tuscic-bis, prescrivendo *expressis verbis* che il Datore di lavoro debba farsi garante della «completezza» e della «idoneità» del Dvr (art. 28, comma 2, lett. a), sebbene non prevedendo alcuna sanzione penale contravvenzionale al riguardo. Rimane dunque aperta la *quaestio iuris* circa le conseguenze correlabili ad una incompletezza formale del Dvr (ad es. per omessa valutazione di uno o più fattori di rischio professionale esistenti sul luogo di lavoro) o ad una sua deficiarietà nei contenuti della valutazione (*idest* abbassamento dello standard qualitativo Dvr significativamente al di sotto della media di quello valutabile per il settore di attività nel quale opera l'impresa). Ora, in questa sede non è dato affrontare compiutamente il problema della metodologia

giuridicamente efficace di valutazione dei rischi professionali, né la tematica inerente alle conseguenze, in tema di responsabilità penale sia del Datore di lavoro sia del Rspp, derivanti dalla redazione di un Dvr insufficiente e/o incompleto. Nondimeno non si può non rimarcare una situazione di perdurante assenza di schemi legali di riferimento, rispetto alla quale le stesse Istituzioni (ad es. alcune Commissioni parlamentari del Senato) hanno più volte richiamato l'attenzione, sottolineando l'esigenza di fornire «strumenti per l'individuazione di pericoli e rischi e per azioni di prevenzione», anche attraverso linee guida di fonte pubblica, ad uso dei datori di lavoro e dei lavoratori autonomi (soccorrono al riguardo solo le limitate e remote indicazioni contenute nella Circolare Min. lavoro 7 agosto 1995, n. 102). Dunque il Documento di valutazione il Piano di valutazione deve essere necessariamente ancorato ad un contenuto minimo, in termini quali-quantitativi, adeguato alle situazioni di rischio professionale presenti sul luogo di lavoro; contenuto minimo al di sotto del quale svanisce e perde significato il mero adempimento formale dell'obbligo redazionale. Non a caso l'orientamento giurisprudenziale formatosi sull'art. 4 del D.Lgs. n. 626/94 è che rientra nel concetto di omessa redazione del Piano

anche il caso di sua redazione gravemente insufficiente (*ex aliis*, Cass. pen., sez. III, 12 gennaio 1996, Cimmino: «Viola l'art. 24 comma 1 d.lgs. 15 agosto 1991 n. 277 il datore di lavoro che effettua una valutazione parziale e inadeguata del rischio da amianto»). Per un caso in cui la Cassazione ha ritenuto incompleto un Piano di valutazione dei rischi che aveva totalmente ommesso di prendere in considerazione lo specifico pericolo di caduta di carichi dall'alto, è interessante la pronuncia di Cass. pen., 27 marzo 2000, Bergantini.

## Pos nei cantieri edili

Quanto all'obbligo della redazione dei Piani operativi di sicurezza nei cantieri edili (Pos), anch'essi devono risultare conformi ai contenuti previsti dal Tuscic. Peraltro, dalla definizione di Pos contenuta all'art. 89, comma 1, lett. h) del D.Lgs. n. 81/2008 («il documento che il datore di lavoro dell'impresa esecutrice redige, in riferimento al singolo cantiere interessato, ai sensi dell'articolo 17 comma 1, lettera a), i cui contenuti sono riportati nell'allegato XV») si ricava che il metodo valutativo (artt. 28 e 29) è il medesimo, compatibilmente con la diversità dei contenuti (All. XV). Ciò significa identità sia dei requisiti formali del Documen-

### Organigramma di sicurezza

Si tratta di una sezione documentale del Dvr con la quale si procede all'individuazione dei ruoli dell'organizzazione aziendale che debbono provvedere all'attuazione (intesa come esito di una procedura codificata) delle misure di prevenzione e di protezione. Secondo la previsione del Tuscic, ai suddetti ruoli dell'organizzazione aziendale devono essere assegnati unicamente soggetti in possesso di adeguate competenze e poteri. L'Organigramma di sicurezza costituisce l'espressione sintetica del modello aziendale di organizzazione del lavoro, funzionale all'attuazione degli obblighi previsti dalla normativa prevenzionistica e di igiene del lavoro.

### Mappatura mansionale dei rischi specifici

Si tratta di una sezione documentale del Dvr con la quale si procede all'individuazione delle mansioni che eventualmente espongono i lavoratori a rischi specifici che richiedono una riconosciuta capacità professionale, specifica esperienza, adeguata formazione e addestramento. A valle di tale individuazione, gioca un ruolo fondamentale il rispetto dell'obbligo, posto in capo al datore di lavoro e ai dirigenti, di affidare i compiti ai lavoratori, tenendo conto delle capacità e delle condizioni degli stessi in rapporto alla loro salute e alla sicurezza, e di informarli e formarli professionalmente in relazione ai rischi specifici cui sono esposti in relazione all'attività svolta (art. 18, comma 1, lett. c); 36 e 37 del D.Lgs. n. 81/2008).

to, sia dei criteri per la valutazione dei rischi e dei criteri reazionali «semplicità», «brevità» e «comprensibilità». Il Pos (al quale è stata estesa la disciplina che consente la redazione mediante procedure standardizzate, pur nel rispetto dell'art. 28 del Tusic) dovrà pertanto contenere non solo il c.d. «organigramma di sicurezza», ma anche «*le specifiche mansioni, inerenti la sicurezza, svolte in cantiere da ogni figura nominata allo scopo dall'impresa esecutrice*» (Allegato XV, Punto 3.2.1., lett. b) del D.Lgs. n. 81/2008).

## Sanzioni

Il D.Lgs. n. 106/2009 ha introdotto una diminuzione pressoché generalizzata delle sanzioni, tra le quali anche quelle in tema di valutazione dei rischi. L'art. 55 ha mantenuto ferma la distinzione tra un primo gruppo di violazioni ascritte al solo datore di lavoro (commi da 1 a 4), ed un secondo gruppo di violazioni ascritte

sia al datore di lavoro che al dirigente (comma 5), in regime di pena tendenzialmente alternativa (arresto o ammenda), e in un caso in regime di sola pena detentiva, graduate mediante la tecnica dell'accorpamento per fasce sanzionatorie.

Risultano ascritte al solo D.D.L. l'omessa valutazione dei rischi o la valutazione incompleta, nonché l'omessa salvaguardia della salute della popolazione e delle esigenze di tutela ambientale. Per le imprese ad alto rischio e per le attività edili e/o di ingegneria civile c.d. "soprasoglia", il regime sanzionatorio è più severo ed esclusivamente detentivo. Il regime sanzionatorio è attenuato (sanzione pecuniaria) se la valutazione dei rischi presenta profili di incompletezza di minor rilievo, ovvero se la valutazione abbia luogo by-passando il modello partecipativo/consultivo aziendale, ovvero in caso di omesso aggiornamento della valutazione nei casi previsti dal T.U.

Il datore di lavoro e il dirigente rispondono autonomamente *iure proprio* per tutta una serie di violazioni attinenti al loro statuto funzionale.

## Conclusioni

Alla luce del nuovo "corso" della sicurezza, esitato dal D.Lgs. n. 106/2009, si può affermare che il Testo Unico da un lato mantiene fermo il modello partecipativo, sinergico, consultivo, collaborativo, dialettico nell'attività di valutazione dei rischi da parte dei soggetti del sistema di prevenzione e protezione aziendale, e dall'altro lato valorizza la dinamicità intrinseca dell'attività valutativa, ancorata sia alle significative modifiche a fini prevenzionistici del processo produttivo, sia a quelle attinenti all'organizzazione del lavoro, all'evoluzione della tecnica, della prevenzione e della protezione, agli esiti della sorveglianza sanitaria e alla tipologia infortunistica aziendale.