

CONVEGNO VGR-98

PISA, 6-8 Ottobre 1998

“Considerazioni industriali in merito a direttive europee che richiedono la valutazione del rischio” –

(G. De Giovanni – Unione Industriale Pisana, Via Volturmo, 43 - PISA)

1. – INTRODUZIONE

L'importante novità introdotta dal decreto legislativo n.626 del 1994, che pone alla base della gestione della sicurezza sui luoghi di lavoro un puntuale e documentato processo di “valutazione dei rischi”, ha riproposto e riconfermato quel fondamentale principio fissato dalla stessa Costituzione, e disciplinato dalla legislazione italiana in materia di sicurezza sul lavoro, secondo il quale *l'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro.*

Precisiamo subito che la novità non consiste evidentemente nel “valutare il rischio”, bensì nel formalizzare il processo ed il procedimento valutativo, definito ed adottato dall'imprenditore per la individuazione delle misure necessarie a tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori.

Qualunque imprenditore, come si sa, è tenuto a dare attuazione alle disposizioni legislative, che sin dal 1955 gli impongono gli obblighi di “attuare le misure di sicurezza previste” dai decreti in materia e di “rendere edotti i lavoratori dei rischi specifici” cui sono esposti nella loro attività lavorativa in azienda. E per rispettare tali obblighi non può non aver proceduto correttamente e compiutamente

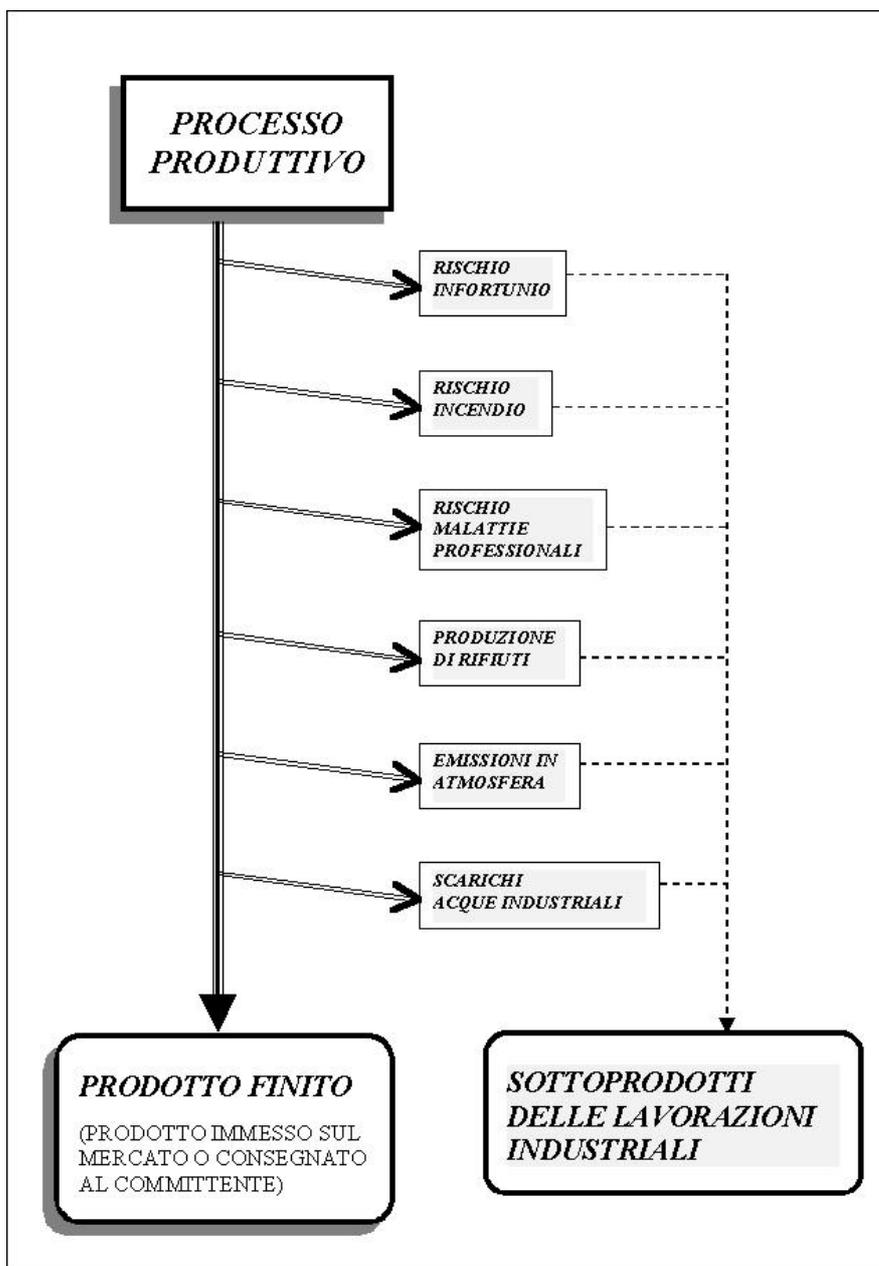
- alla identificazione dei pericoli esistenti nelle singole lavorazioni;
- alla individuazione dei rischi relativi;
- alla definizione degli interventi tecnici e delle iniziative e misure organizzative necessari per fronteggiarli, nel rispetto delle norme tecniche e delle disposizioni legislative.

La formalizzazione del procedimento valutativo, introdotta e voluta dalle direttive comunitarie, rappresenta quindi un'importante e più razionale forma di gestione della sicurezza sui luoghi di lavoro, forma che permette di “fotografare” e di ottimizzare le condizioni lavorative e di programmare azioni ed iniziative migliorative delle stesse, consentendo altresì, ove possibile e sia pure nelle linee generali, di prevedere e di pianificare il lay out ottimale sin dalla fase della progettazione e della fase di realizzazione del processo lavorativo.

La articolazione delle disposizioni volute dalle direttive comunitarie nell'ultimo ventennio (e non solo nelle tematiche e nelle discipline della sicurezza e dell'igiene sui luoghi di lavoro, ma anche in quelle della salvaguardia ambientale) impongono sempre più pressantemente una completa analisi dei processi lavorativi sin dalla fase della progettazione degli stessi, perché possano essere individuati e gestiti quei particolari “sottoprodotti delle lavorazioni” che vengono a determinarsi inevitabilmente, quantunque indesiderati, in tutte le varie fasi, lungo l'intero processo lavorativo, contestualmente ai semilavorati od ai prodotti finali destinati alla immissione sul mercato o alla soddisfazione della domanda del committente.

Ci si intende riferire, cioè, al rischio di infortunio, al rischio di incendio, al rischio di insorgenza di malattie professionali, alla produzione di rifiuti, alle emissioni in atmosfera, allo scarico delle acque di processo, “prodotti” che non possono non essere individuati, valutati (sia pure preliminarmente), e studiati, anch'essi, nella pianificazione e nella gestione globale del processo lavorativo. [Tav. n°1]

E su tale tipo di approccio le norme comunitarie, e le relative disposizioni legislative italiane di recepimento, si sono soffermate in maniera esplicita e puntuale, individuando e fissando precise disposizioni a carico di tutti i soggetti, a vario titolo interessati alla definizione ed all'assicurazione degli standards di sicurezza sul luogo di lavoro, coinvolgendo, in tal modo ed in maniera più definita, anche i progettisti ed i costruttori (art.6 D.Lgs. n°626/94 e DPR n°549/96), fino ad interessare gli stessi committenti, come nel caso della “direttiva cantieri” n°92/57 e del relativo decreto di recepimento n.494 del 1996.



Tale approccio rimarca quindi un altro principio importante che, nel riconfermare e ribadire gli obblighi, ineludibili, individuati dalle disposizioni legislative a carico dell'imprenditore in materia di sicurezza, fissa precisi compiti nei confronti di quanti sono chiamati responsabilmente a contribuire alla creazione delle condizioni ottimali al contorno, perché lo stesso imprenditore finale abbia tutti gli elementi per poter adempiere in maniera adeguata agli obblighi fissati a suo carico, ed evidentemente solo a quelli.

Ciascuno viene chiamato pertanto a contribuire compiutamente, nell'ambito del proprio ruolo e della propria funzione, alla "catena globale" della costruzione della sicurezza sul lavoro, in quel luogo dove confluisce e converge il risultato finale del contributo professionale e lavorativo di ciascun soggetto, sia che si tratti dell'intera azienda, del reparto, dell'impianto, della singola macchina, o del singolo posto di lavoro.

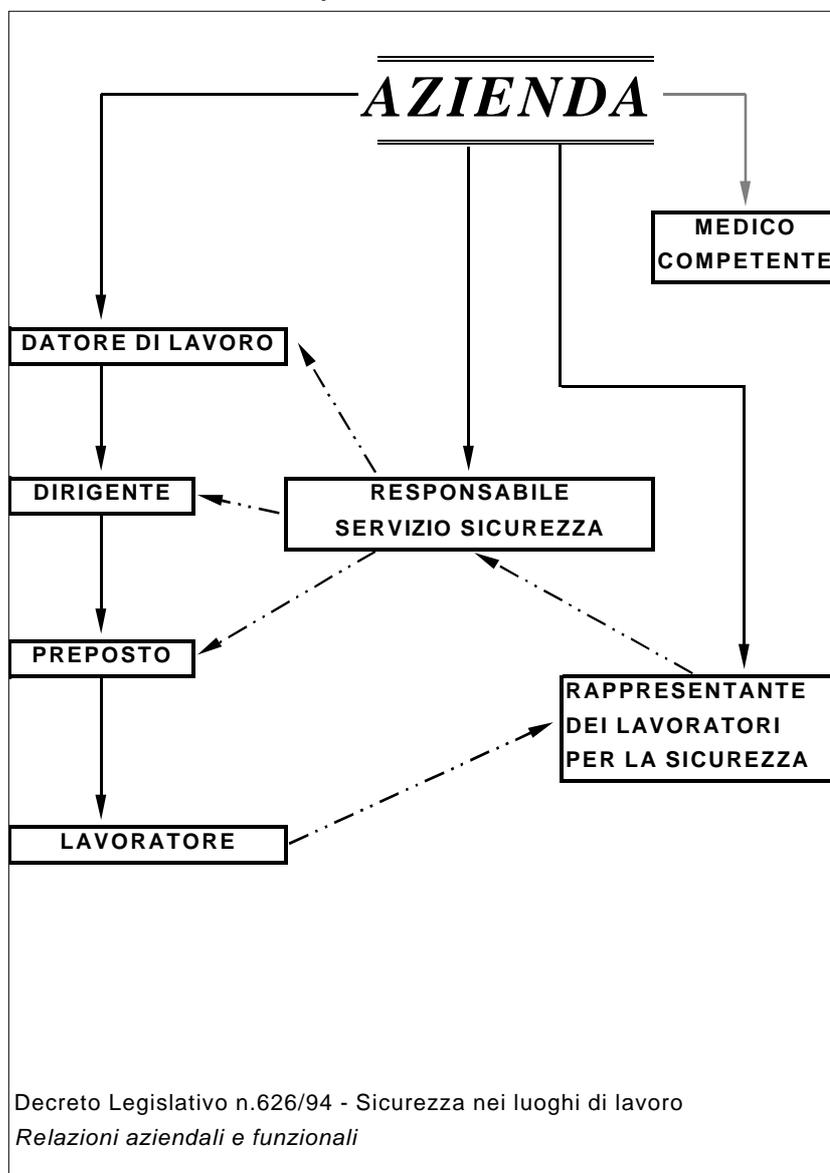
Evidentemente, in tale contesto, il procedimento formale della "valutazione del rischio" assume un significato ed una funzione di rilevante e fondamentale importanza, non solo per l'imprenditore che dovrà garantire la sicurezza ai propri dipendenti, ma anche per quanti sono chiamati a vario titolo a contribuirvi.

Ed in tale ottica, di non secondaria importanza è anche la rilevanza che un siffatto strumento operativo può avere nella delicata questione dell'affidamento di lavori di costruzione o di manutenzione in appalto all'interno dello stabilimento produttivo, questione che l'articolo 7 del decreto n.626 affronta schematicamente ma precisamente, individuando obblighi di informazione reciproca tra gli imprenditori interessati, nonché di cooperazione e di coordinamento tra loro, compiti che possono essere rispettati adeguatamente e compiutamente avendo elaborato, ciascun imprenditore, una scrupolosa "valutazione dei rischi" inerente alla propria attività.

2. – VALUTAZIONE DEL RISCHIO

La direttiva CEE 89/391 ed il relativo decreto di recepimento n.626 del 1994 rappresentano quindi un punto di riferimento fondamentale per sviluppare all'interno dell'azienda una strutturata politica della sicurezza che permetta al datore di lavoro di assolvere ai propri obblighi con elementi ed indicazioni concrete e con programmi operativi coerenti e documentabili. [Tav. n°2]

Tav n°2 – Relazioni aziendali e funzionali



Va anche detto che questo approccio di ricerca e di analisi della presenza e dell'incidenza del singolo agente pericoloso e nocivo nelle attività lavorative, approccio segnato dalle direttive comunitarie soprattutto negli

ultimi anni, ha visto una importante anticipazione con il decreto legislativo n.277 del 1991, di recepimento delle direttive in materia di esposizione dei lavoratori al piombo, all'amianto ed al rumore.

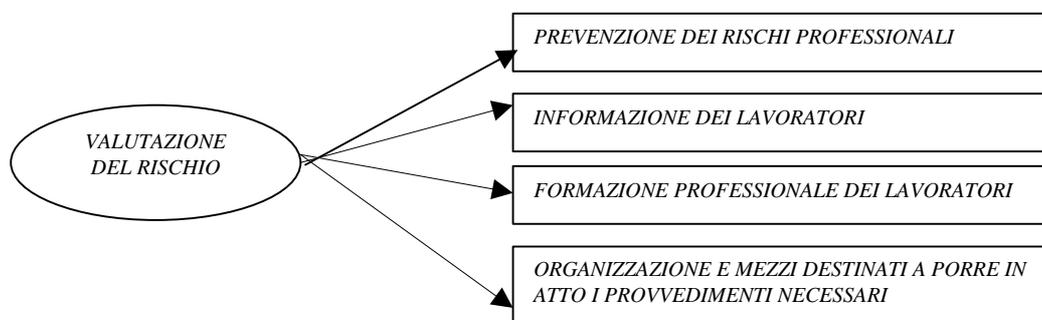
E già con questo decreto vengono tracciati percorsi di studio della esposizione dei lavoratori all'agente potenzialmente dannoso, indicandone modalità operative e procedimenti di valutazione qualitativa e quantitativa del rischio medesimo, proprio con lo scopo di permettere all'imprenditore di adottare le misure più idonee a salvaguardare la salute dei lavoratori ed a programmare azioni di controllo e di verifica successive.

Ma sostanzialmente e fondamentalmente, cosa intendono sollecitare le direttive comunitarie con queste indicazioni, di natura prevalentemente organizzativa ed operativa, che trovano nella "valutazione del rischio" la espressione più significativa?

Molto semplicemente, esse stesse individuano un percorso operativo che, partendo dallo studio dell'intero processo lavorativo aziendale procede nella delicata e scrupolosa identificazione dei pericoli⁽¹⁾ e nella conseguente valutazione del rischio, contemperando probabilità di accadimento dell'evento lesivo e gravità del danno subito dal soggetto coinvolto.

Tra l'altro, gli elementi ricognitivi delle caratteristiche lavorative e strutturali delle componenti tecnologiche degli impianti di processo, come pure quelli delle caratteristiche chimico-fisiche dei prodotti e delle sostanze rientranti nel processo medesimo, sono di facile acquisizione proprio grazie anche alla impostazione dettata da altrettante disposizioni comunitarie, riguardanti sia la redazione di "schede di sicurezza" dei prodotti e delle sostanze, sia la predisposizione dei "fascicoli tecnici" di uso e manutenzione che accompagnano le macchine, immesse sul mercato dal costruttore ed utilizzate nel processo. [Tav. n°3]

Con tale approccio operativo, l'analisi delle singole attività lavorative, finalizzata principalmente al conseguimento del prioritario obiettivo della adozione delle misure ottimali, segue inevitabilmente un percorso logico e lineare, che dalla fase di approvvigionamento delle materie prime necessarie per il processo, analizza il processo medesimo, completandosi con la spedizione del prodotto finito, con evidenti benefici non solo per l'imprenditore interessato, chiamato agli obblighi di salvaguardia della salute e della



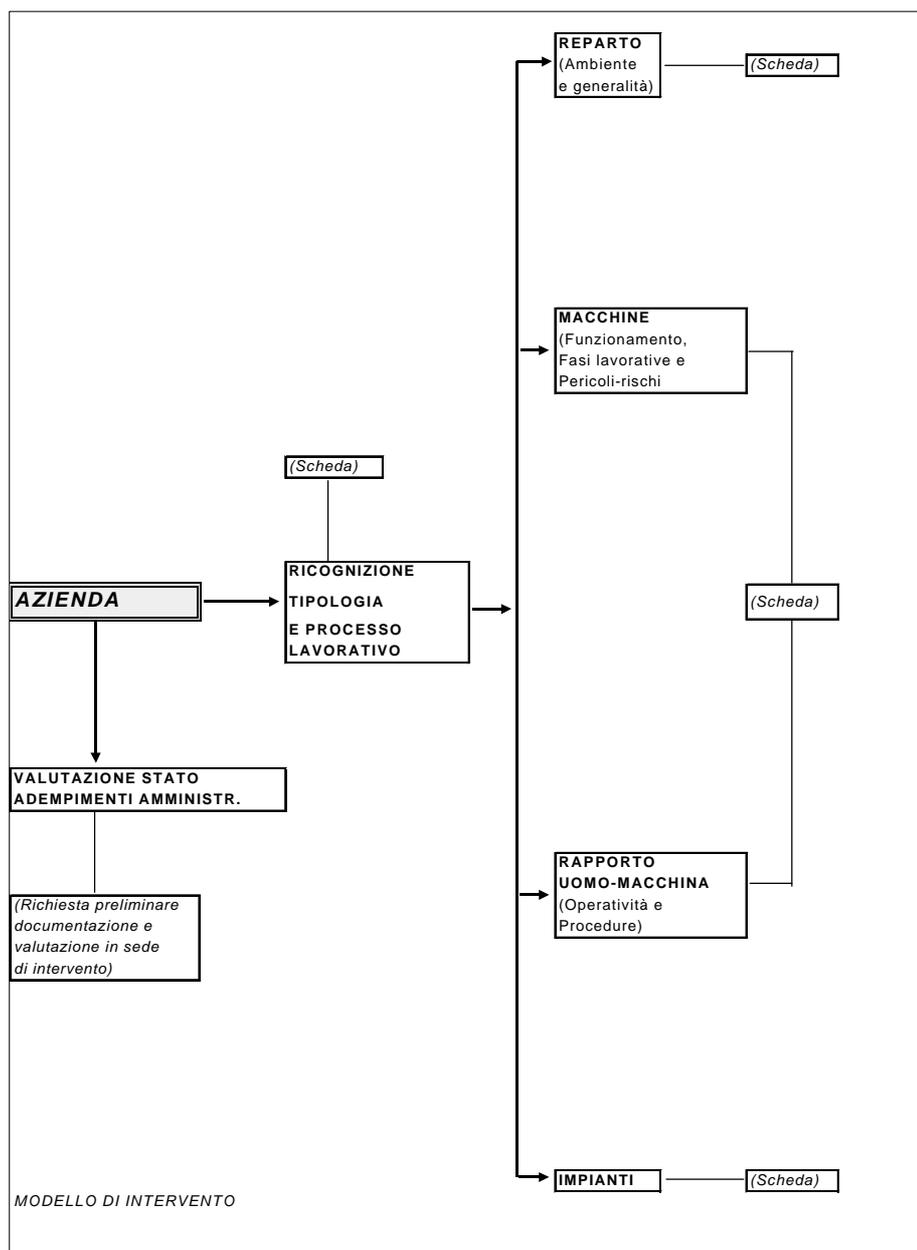
Tav. n°4 – Obiettivi della valutazione dei rischi

integrità fisica dei propri dipendenti, ma anche per quanti devono adottare scelte ottimali nelle fasi di progettazione e di installazione di un impianto produttivo o di un ambiente lavorativo.

⁽¹⁾ Dalle linee guida comunitarie. (Le definizioni sono state riprese dal Ministero del lavoro con circolare n.102/95):

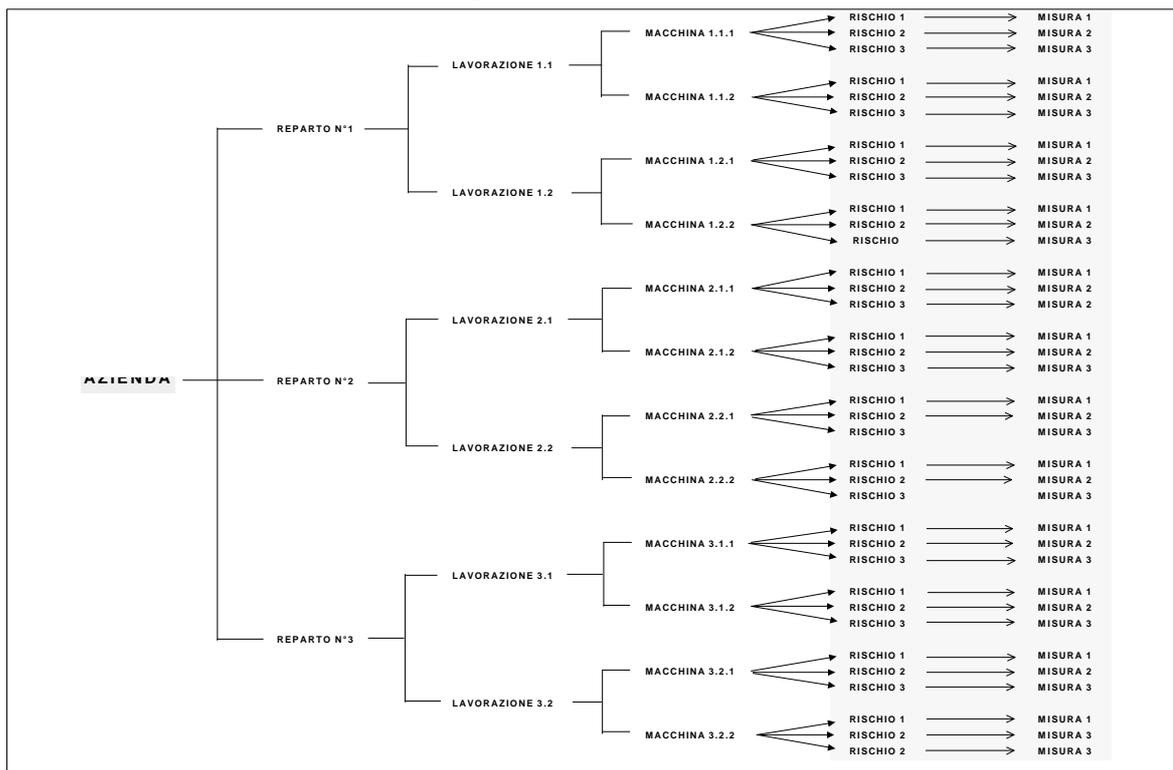
- Pericolo: proprietà o qualità intrinseca di un determinato fattore (per esempio materiali o attrezzature di lavoro, metodi e pratiche di lavoro, ecc.) avente il potenziale di causare danni;
- Rischio: probabilità che sia raggiunto il limite potenziale di danno nelle condizioni di impiego, ovvero di esposizione, di un determinato fattore;
- Valutazione del rischio: procedimento di valutazione della possibile entità del danno, quale conseguenza del rischio per la salute e la sicurezza dei lavoratori nell'espletamento delle loro mansioni, derivante dal verificarsi di un pericolo sul luogo di lavoro.

Tav. n°3 – Ricognizione del processo lavorativo e dell'organizzazione aziendale



Ove poi la formalizzazione del processo valutativo dei rischi (il c.d. “documento di valutazione” richiesto dall’articolo 4 del decreto n.626) venisse condotta attraverso una schedatura delle varie fasi lavorative, allora il “rapporto” conclusivo di valutazione può concretamente rappresentare uno strumento di riferimento completo (ed, evidentemente, di facile aggiornabilità), al quale ricorrere nelle scelte organizzative, nei programmi migliorativi e nelle azioni di informazione e di formazione dei lavoratori per garantire standards ottimali di sicurezza sui luoghi di lavoro. [Tav. n°5]

Tav. n°5 - Albero delle lavorazioni e schema di processo valutativo



3. – INFORMAZIONE DEI LAVORATORI

Riguardo a quest’ultimo obiettivo, significativi e di rilevante importanza sono infatti gli spazi ed i ruoli riservati dalle direttive comunitarie alla informazione ed alla formazione dei lavoratori addetti all’interno di una realtà produttiva.

Due obblighi fondamentali ai quali le disposizioni legislative italiane hanno da sempre dato risalto e priorità, ma che con i decreti di recepimento delle direttive comunitarie sono usciti dalla genericità della formulazione e della definizione (“rendere edotti i lavoratori dei rischi specifici cui sono esposti” recita l’art.4 DPR n.457/55) per assumere una connotazione più ampia e puntuale, sia sui contenuti, sia sulle modalità operative.

Attuare un programma di valutazione dei rischi all’interno dell’azienda e, a conclusione, provvedere, tra le varie iniziative, a portare a conoscenza dei propri dipendenti gli esiti di tale programma, fornendo loro nel contempo la formazione e l’addestramento necessari per un corretto e consapevole atteggiamento sul posto di lavoro, significa fondamentalmente che non solo in tal modo l’imprenditore può dare compiutamente attuazione ad un preciso obbligo, ma anche che si intende ritenere il lavoratore un soggetto attivo e responsabile nella pianificazione globale delle iniziative finalizzate a migliorare la sicurezza sul singolo posto di lavoro ed a ridurre al minimo i possibili rischi ivi presenti.

Tutto ciò evidentemente discende dalla convinzione che la formazione dei lavoratori deve essere annoverata tra le misure di sicurezza più efficaci e prioritarie, ribadendo che il coinvolgimento ed il contributo attivo e partecipativo di tutti i soggetti, a vario titolo inquadrati nella struttura organizzativa ed operativa aziendale, determina le sinergie necessarie per la riduzione del rischio e per la ottimizzazione degli standards di sicurezza.

Non sono infrequenti infatti lavorazioni o condizioni operative particolarmente pericolose, nelle quali continui a permanere una considerevole dose di rischio malgrado la adozione di ogni possibile misura tecnica alla fonte o di mezzi protettivi collettivi o personali.

In tali casi inevitabilmente dovrà farsi ricorso a misure di tipo procedurale per le quali dovrà essere fornito al lavoratore addetto l'adeguato addestramento, pretendendo da questo, nell'uso dell'impianto o dell'attrezzatura o nello svolgimento di una data operazione, un atteggiamento ed un comportamento partecipativo e responsabile, tale da ottenere una maggiore riduzione del rischio, integrando e completando quel livello offerto dalla tecnica e dalla tecnologia adottate.

Per fare un esempio, sia pure molto elementare, viene spontaneo pensare alle macchine per la lavorazione del legno o a quelle macchine utensili sulle quali l'intervento dell'operatore nella zona pericolosa sia inevitabile e sulle quali continuino a permanere livelli di rischio elevati malgrado le misure tecniche e gli accorgimenti strutturali adottati. Ma tale rischio potrà ulteriormente essere ridotto assicurando e pretendendo una corretta operatività del lavoratore, sin dalla fase di allestimento della macchina e di avviamento della lavorazione, facendo in modo che vengano escluse ed evitate pericolose forme di confidenza e di superficialità.

Per non parlare evidentemente di impianti più complessi e con pericoli e rischi di più rilevante entità, impianti sui quali la professionalità e la preparazione tecnica, anche sotto il profilo delle procedure in tema di sicurezza, ricoprono un ruolo fondamentale e assolutamente prioritario.

4. – VALUTAZIONE DEI RISCHI NEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI

A conclusione di questa sintetica e schematica panoramica sui procedimenti di ricerca dei pericoli e di analisi dei rischi sui luoghi di lavoro, si ritiene utile richiamare l'attenzione su altri due aspetti, che meritano una qualche considerazione.

Un primo aspetto riguarda la gestione della sicurezza, soprattutto sotto il profilo della valutazione del rischio, nel settore dei cantieri edili ed in quello della installazione degli impianti, settori nei quali la dinamicità e la irripetibilità delle specifiche fasi lavorative e la mutevolezza delle condizioni e dei luoghi sui quali avvengono le lavorazioni, rendono difficoltosa una procedura valutativa secondo modelli operativi standardizzati, usualmente impiegati per i settori manifatturieri.

Nei lavori edili in particolare, l'organizzazione delle fasi e delle attività lavorative, e con queste la individuazione delle relative misure di sicurezza necessarie, trovano inevitabilmente la loro definizione attraverso un processo preliminare e preventivo di previsione delle stesse, nel quale processo la “valutazione dei rischi” assume la concreta struttura della “pianificazione” degli interventi protettivi riferiti alle singole attività lavorative, da realizzare con l'evolversi del programma dei lavori e con lo sviluppo del cantiere.

Questo approccio, per il vero, è stato già tracciato nel nostro ordinamento con la legge n.55 del 1990 in materia di lavori pubblici, sebbene sia stato introdotto l'obbligo della redazione dei “piani della sicurezza” senza che ne venissero fornite le necessarie indicazioni redazionali ed operative.

Ma tale approccio ha trovato la sua piena concretezza con l'entrata in vigore del decreto legislativo n.626 del 1994, quando a fronte di un preciso obbligo di valutazione dei rischi e di formalizzazione delle relative conclusioni in uno specifico documento, l'imprenditore non ha avuto altra modalità operativa se non quella della previsione e della pianificazione delle misure sulla base di una analisi completa e dettagliata, sebbene teorica ed “a tavolino”, delle varie lavorazioni che avrebbero poi interessato i lavori futuri.

L'esplicita definizione, tale approccio, l'ha poi ritrovata con il più recente decreto legislativo n.494 del 1996, nel quale, all'articolo 12, “valutazione dei rischi” e “piano della sicurezza” incontrano una piena identità e coincidenza. [Tav. n°6]

E' sempre bene tener presente che nella complessa materia della sicurezza sul lavoro la peculiarità organizzativa delle fasi lavorative nel settore dell'edilizia sollecita inevitabilmente modelli operativi specifici e particolari, con i quali

- poter dare attuazione alle disposizioni legislative,
- perseguire le linee e gli obiettivi indicati dalle direttive comunitarie,
- e nel contempo, armonizzare e coniugare i principi della sicurezza con i modelli lavorativi propri del settore.

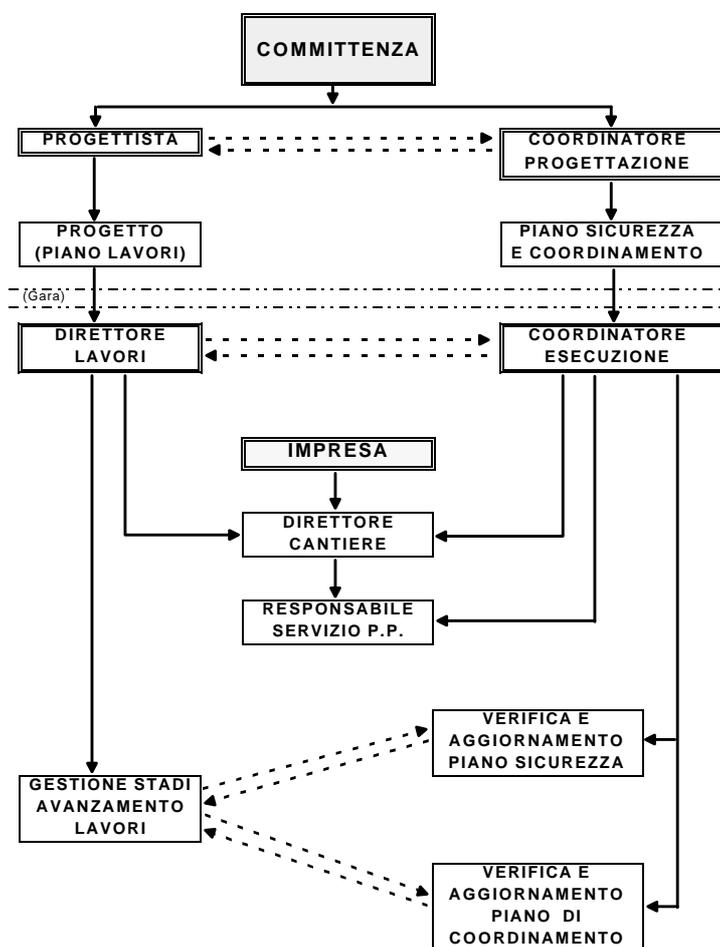
E in una qualche misura, in verità, il decreto n.494 alcune prime indicazioni e “correzioni” in tal senso le ha apportate.

Ci si riferisce, per esempio, alla affermazione contenuta nell’articolo 9, secondo la quale la accettazione da parte degli imprenditori appaltatori del “piano di sicurezza e coordinamento” redatto a cura della committenza rappresenta di per sé adempimento dell’obbligo a carico degli appaltatori medesimi della “valutazione del rischio” di loro pertinenza e della redazione del relativo “documento” (art.4, commi 1 e 2 D.Lgs. n.626/94).

Ma ci si riferisce anche ad un’altra importante puntualizzazione che, in tema di valutazione della esposizione dei lavoratori al rumore nelle attività edili, all’articolo 16, il decreto n.494 ha fornito realmente e concretamente.

Ha infatti affrontato la questione della necessità, in alcuni casi, di effettuare la valutazione del rischio molto tempo prima della esecuzione della lavorazione stessa, ritenuta rumorosa.

Tav. N°6 – D.Lgs. n.494/96. Redazione piani di sicurezza e schema delle relazioni



La soluzione individuata ed indicata è quella, di fatto, di procedere in tali casi alla valutazione “a tavolino”, “facendo riferimento ai tempi di esposizione e ai livelli di rumore standard individuati da studi e misurazioni

la cui validità è riconosciuta dalla commissione prevenzione infortuni”, soluzione per altro sollecitata già da qualche anno dalla stessa Associazione nazionale dei costruttori edili.

5. – NORMAZIONE TECNICA

Un secondo aspetto, ma di non secondaria importanza, è la sempre maggiore attenzione che le direttive comunitarie rivolgono a problematiche settoriali, individuando criteri e parametri tecnici per definire e quantificare le caratteristiche di pericolosità dei vari agenti.

Possiamo dire che si è assistito, soprattutto negli ultimi quindici anni, ad una normazione, sempre più ricorrente, di problematiche, sia di carattere generale, sia di carattere particolare o settoriale cosa che ha fornito all’imprenditore, chiamato ad assicurare ai propri dipendenti la sicurezza sui luoghi di lavoro, un quadro normativo tecnico, e gli elementi analitici e valutativi necessari, per provvedere compiutamente ad una scrupolosa valutazione dei rischi.

E’ un percorso importante, attraverso il quale potranno essere normate questioni rimaste in ombra o si potranno sgombrare aree di indeterminazione o di genericità (come si è verificato per esempio nel caso del rumore), sebbene non sempre i decreti italiani di recepimento abbiano registrato un inserimento delle nuove disposizioni nel quadro legislativo preesistente in maniera coordinata e perfetta.

In tutto il contesto sin qui richiamato, evidentemente la disponibilità di riferimenti normativi puntuali ed esaurienti permette una gestione della “questione sicurezza” più consapevole e più efficace, potendo contare su elementi scientifici e su parametrici analitici di immediata e semplice determinazione.

E ciò è evidentemente importante non solo per chi debba assicurare le condizioni di sicurezza direttamente sul posto di lavoro, l’imprenditore, ma naturalmente anche per chi sia chiamato a partecipare alla progettazione o alla realizzazione di tutto ciò che va ad interessare il singolo posto di lavoro finale, sia che si tratti della macchina o dell’impianto, sia che si tratti dello stesso ambiente di lavoro.

In buona sostanza, il percorso indicato dalle direttive comunitarie, anche attraverso la trattazione dei criteri di individuazione della esposizione dei lavoratori via via a singoli agenti, permette di superare approcci generici e di conoscere con maggiore completezza quei “sottoprodotti della lavorazione” (ai quali si faceva riferimento in apertura) per una loro gestione più efficace.

Va detto che il compito dell’imprenditore si presenta indubbiamente più articolato e di maggiore ampiezza nei confronti del medesimo, importante obbligo di salvaguardia della salute e della sicurezza dei propri dipendenti. Ma si propone come un compito più definito e meglio inquadrato.

Le condizioni al contorno create, o implementate, permettono infatti una migliore e più efficace gestione dei problemi della sicurezza e dell’ambiente in fabbrica, in una visione globale e strutturata degli stessi.

Possiamo ritenere che l’impostazione delle varie questioni, proposta dalle disposizioni comunitarie, fondi i propri principi sui seguenti elementi di partenza:

- disposizioni legislative chiare;
- quadro normativo di riferimento aggiornato e completo;
- soggetti qualificati (progettista, costruttore, installatore, professionista, imprenditore, ecc);
- percorsi operativi di attuazione e di verifica procedurati.

In tale ottica possono sempre di più venirsi a delineare le condizioni per alleggerire e snellire i rapporti con le Amministrazioni pubbliche interessate, potendo ipotizzare una semplificazione di iter autorizzativi onerosi e la abolizione di percorsi burocratici sostanzialmente superflui o inutili, senza con questo togliere alle stesse il ruolo istituzionale dei controlli e delle verifiche.

Si tratta indubbiamente di un notevole passo in avanti nell’approccio con le problematiche della sicurezza sui luoghi di lavoro, e non soltanto con quelle, approccio che si inserisce nella impostazione più ampia

dell'intero "Sistema Azienda" secondo modelli organizzativi e gestionali "a tutto tondo", come quelli individuati dalle stesse norme di qualificazione e certificazione ISO 9000.

In un modello complessivo in cui

- siano note le caratteristiche delle sostanze di processo;
 - siano definite e certificate le caratteristiche funzionali ed operative delle macchine e degli impianti, anche sotto il profilo della loro sicurezza ed affidabilità;
 - siano qualificati e specializzati i professionisti e gli installatori a vario titolo interessati;
 - siano strutturati ed ottimizzati gli aspetti funzionali ed organizzativi dell'intera azienda,
- in tale modello l'imprenditore può assicurare una gestione corretta ed esauriente delle varie problematiche, fino al punto di essere nelle condizioni di poter "autocertificare" il rispetto degli obblighi individuati a suo carico dalle norme legislative nelle materie.

E per talune tipologie di lavorazioni o di problematiche un siffatto approccio logico ed operativo è già previsto ed adottato, approccio che ci auspichiamo possa essere esteso e codificato anche per condizioni lavorative che richiedono livelli di attenzione maggiori e più articolati.