



Documento di valutazione dei rischi: le procedure standardizzate per le PMI “passo dopo passo”

a cura di Davide Venturi – Ricercatore ADAPT-CSMB - Università di Modena e Reggio Emilia

È in fase ormai conclusiva l'iter di approvazione del Decreto Interministeriale che, ai sensi dell'art.29, co.5 e 6 del D.Lgs. n.81/08, il c.d. Testo Unico Sicurezza, che prevede l'adozione delle procedure standardizzate che dovranno essere adottate dai datori di lavoro che occupano fino a dieci lavoratori in sostituzione dell'autocertificazione dell'avvenuta valutazione del rischio attualmente in vigore. La questione assume certamente notevole importanza, in considerazione dell'alto numero di imprese che si trovano in questa condizione e che, a seguito dell'approvazione del Regolamento, dovranno dunque conformarsi alle nuove procedure, e dunque saranno obbligate, anche se in maniera semplificata, ad elaborare un vero e proprio documento di valutazione del rischio.

Il contesto della riforma

La Commissione consultiva permanente di cui all'art.6 del D.Lgs. n.81/08 (il c.d. *Testo Unico Sicurezza*, d'ora innanzi TUSIC), già lo scorso 16 maggio 2012 aveva trovato un accordo in merito al testo di una [bozza di Decreto Interministeriale](#) (art.6, co.8, lett.f), TUSIC) contenente in allegato le procedure per l'elaborazione del documento di valutazione dei rischi per i datori di lavoro che occupano fino a 10 lavoratori. Si sottolinea che il testo approvato in quella sede costituisce il risultato di un accordo tra le parti sociali e le Autorità competenti, in quanto tutti questi soggetti sono rappresentati in seno alla Commissione consultiva permanente.

Successivamente, lo scorso 25 ottobre 2012, la Conferenza Stato Regioni ha espresso parere favorevole in merito allo schema di Decreto Interministeriale e alle procedure standardizzate ad esso allegate. Attualmente, dunque, la situazione su queste importanti novità per le PMI risulta la seguente: poiché la L. n.101 del 12 luglio 2012 (di conversione del D.L. 12 maggio 2012, n. 57) ha spostato all'ormai prossimo 31 dicembre 2012 il termine ultimo per l'adozione delle procedure standardizzate attraverso il Decreto Interministeriale in questione, e di conseguenza la decadenza dall'attuale regime di autocertificazione, è ragionevole ritenere ormai imminente l'adozione del testo licenziato dalla Conferenza Stato Regioni il 25 ottobre scorso. L'emanazione del Regolamento è questione assai urgente e da effettuare quanto prima, possibilmente in tempi che consentano alle imprese, e ai datori di lavoro in genere, di conformarsi, stante la richiamata scadenza del 1° gennaio 2013.

Se questo sembra ormai l'esito annunciato e a lungo atteso del processo di adozione delle nuove procedure standardizzate per le PMI è necessario comprendere il contesto generale nell'ambito del quale la soluzione tecnica che si commenta va ad inserirsi.

La valutazione dei rischi costituisce la prima e principale misura di tutela a cui il datore di lavoro è tenuto per la gestione del sistema di prevenzione nei luoghi di lavoro (art.15, co.1, lett.a), TUSIC), e tale fondamentale obbligo è l'espressione concreta dell'obbligazione generale di garanzia di sicurezza e di salubrità delle condizioni di lavoro

ai sensi dell'art.2087 c.c. ("*tutela delle condizioni di lavoro*"). Il Testo Unico, poi, all'art.28 stabilisce che la valutazione dei rischi debba essere necessariamente formalizzata nel documento di valutazione dei rischi (d'ora innanzi DVR). L'adempimento dell'obbligo di redazione del DVR è ritenuto talmente essenziale che è uno dei compiti del datore di lavoro che non sono delegabili *ex lege* (art.17, co.1, lett.a), TUSIC).

Fino ad ora, però, tutti i datori di lavoro che hanno fino a 10 lavoratori sono stati abituati all'esenzione transitoria dell'autocertificazione (art.29, co.5, TUSIC). Attualmente, infatti, tranne i casi di lavorazioni che comportano la presenza di rischi particolarmente elevati (art.31, co.6, lett.a), b), c), d), g), TUSIC), nonché in presenza di norme speciali come in edilizia (Titolo IV del TUSIC, che prevede la redazione del POS - "*piano operativo di sicurezza*", in coerenza col PSC - "*piano di sicurezza e di coordinamento*"), le imprese e i datori di lavoro in genere sono stati abituati al comodo e semplice strumento dell'autocertificazione. Questa, a partire dal 1° gennaio 2013, non sarà più consentita, perché così ha stabilito la citata L. n.101/12.

Il nuovo regime di valutazione dei rischi attraverso le procedure standardizzate sta creando non poche preoccupazioni al mondo delle PMI, perché a maggiori oneri corrispondono maggiori costi per le imprese, e questi nuovi costi si presenteranno in un momento certamente non favorevole per le imprese. D'altra parte la novità era prevista; l'entrata in vigore del nuovo regime è stata in passato già dilazionata e, comunque, il regime dell'autocertificazione non ha comportato sempre esiti indolori per le PMI in sede di controlli. L'attuale regime, infatti, **ha in realtà contribuito a creare la falsa idea che la semplice autocertificazione potesse sostituire l'attività stessa di valutazione del rischio, la qual cosa non solo è errata sul piano della norma, ma non ha certamente contribuito ad elevare la cultura della sicurezza tra le piccole imprese.** In altre parole, anche nell'attuale vigenza del regime dell'autocertificazione, occorre rammentare che l'oggetto dell'autocertificazione stessa è il fatto che il datore di lavoro ha effettuato la valutazione del rischio e, invece, non ha ragion d'essere la falsa idea che il documento stesso possa sostituire la valutazione: quasi che la legge potesse intendere che un foglio sottoscritto dal datore di lavoro potesse di per sé sostituire la necessaria attività di valutazione dei rischi.



In realtà l'autocertificazione non sostituisce la valutazione dei rischi, ma soltanto il Documento che tale valutazione formalizza, il DVR appunto. Questo equivoco, in diverse occasioni, per le imprese è stato occasione di disillusione (e di sanzione da parte dell'organo di vigilanza), in casi di lapalissiana mancanza sostanziale di ogni valutazione dei rischi pur in presenza dell'autocertificazione.

In attesa dell'emanazione del Decreto Interministeriale, dunque, le cose restano come sono **e fino al 31 dicembre 2012 continuerà a essere vigente il sistema dell'autocertificazione per i datori di lavoro fino a 10 lavoratori.**

Occorre anche precisare che le **procedure standardizzate** previste dall'emanando regolamento, oltre che costituire la modalità legale obbligatoria per la redazione del DVR per i datori di lavoro che occupano fino a 10 lavoratori (art.29, co.5, TUSIC), **potranno altresì essere utilizzate anche dai datori di lavoro che occupano fino a 50 lavoratori** (art.29, co.6, TUSIC), **purché questi ultimi non siano aziende che hanno le caratteristiche di attività e di rischio di cui all'art.29, co.7, TUSIC.** Per queste ultime, infatti, è obbligatorio redigere il DVR secondo le modalità ordinarie.

Occorre poi dare atto che il testo di Decreto Interministeriale sul quale la Conferenza Stato Regioni ha emesso parere favorevole lo scorso 25 ottobre prevederebbe che

l'entrata in vigore del Decreto stesso fosse differita di sessanta giorni a far data dalla pubblicazione. Se così sarà, cioè se il testo finale del decreto conterrà anche questa previsione, in realtà le imprese avranno un ulteriore lasso di tempo, che può certamente considerarsi congruo, per mettere a regime il nuovo sistema di gestione aziendale della sicurezza. Se dunque il testo del Decreto restasse invariato sul punto dell'entrata a regime della norma, si realizzerebbe una situazione piuttosto peculiare secondo cui il regime di autocertificazione verrebbe comunque a cessare per legge alla data del 31 dicembre 2012 (secondo l'attuale testo dell'art.29, co.5, TUSIC, come modificato dal D.L. n.57/12) e, tuttavia, il nuovo regime delle procedure standardizzate non sarebbe ancora pienamente operativo, per previsione regolamentare. Se così dovesse essere, la certezza delle norme sul regime transitorio rischierebbe di essere piuttosto compromessa. Tuttavia, per fare luce su questo punto, non resta che attendere la pubblicazione del Decreto e constatarne la definitiva regolamentazione.

Il contenuto delle procedure standardizzate nel testo approvato dalla Conferenza Stato Regioni

Poiché il vecchio regime dell'autocertificazione è comunque da considerarsi in fase di superamento, è molto importante fin da ora farsi un'idea il più possibile precisa del contenuto delle nuove disposizioni che entreranno in vigore nel prossimo anno.

La procedura si sviluppa su quattro fasi (denominate "passi"), a cui corrispondono altrettanti modelli standardizzati che devono essere compilati dal datore di lavoro in coerenza con l'effettiva realtà aziendale.

FASI ("passi")	AZIONI	MODULI
Passo n.1	Descrizione dell'azienda, del ciclo lavorativo/attività e delle mansioni.	Moduli n.1.1 e n.1.2
Passo n.2	Individuazione dei pericoli presenti in azienda.	Modulo n.2
Passo n.3	Valutazione dei rischi associati ai pericoli individuati e identificazione delle misure di prevenzione e protezione attuate.	Modulo n.3 (colonne da 1 a 5)
Passo n.4	Definizione del programma di miglioramento.	Modulo n.3 (colonne da 6 a 8)

PASSO N.1	DESCRIZIONE DELL'AZIENDA, DEL CICLO LAVORATIVO/ATTIVITÀ E DELLE MANSIONI
------------------	---

La prima fase delle procedure standardizzate prevede, in primo luogo, la compilazione del Modello n.1.1, che sostanzialmente comporta l'inserimento di dati generali riguardanti l'identificazione dell'azienda e il sistema di prevenzione e protezione aziendale (nominativi dei soggetti interessati). Si tratta di un adempimento formale, che non crea alcun problema nella compilazione.

Per quanto riguarda poi il Modulo n.1.2, invece, l'attività richiesta al datore di lavoro (e/o al professionista) è di natura sostanziale e non formale. Si tratta infatti di identificare, attraverso la modalità dell'analisi organizzativa, i singoli cicli lavorativi aziendali (ovvero i diversi processi produttivi), nell'ambito dei quali riconoscere le diverse fasi, e quindi le singole attività di cui le fasi si compongono (quindi, dal generale al particolare, lo schema è: processo→fase→attività). Quindi, si identificano le attrezzature/macchine utilizzate per ciascuna fase/attività, il relativo utilizzo di materie prime e la presenza di postazioni di lavoro e delle mansioni eseguite dal personale che opera nella singola fase di lavoro/attività. Sul punto è da ritenere che, nel caso di processi produttivi semplici, la

scomposizione in fasi possa essere di per sé sufficiente e non necessariamente debba richiedere anche l'ulteriore specificazione di ogni fase in singole attività.

Si può notare dunque che questa parte della valutazione del rischio, per quanto semplificata e standardizzata, in realtà non prevede nulla di meno rispetto all'ordinaria modalità di analisi delle funzioni aziendali, che viene svolta nella redazione del DVR da parte della generalità delle imprese. **Questa fase, delicatissima per la verità, costituisce il vero cuore della valutazione del rischio, e configura con chiarezza ancora una volta l'opzione legale della sostanzialità degli obblighi di prevenzione e protezione.** Si vede, dunque, che ciò che la legge intende qui standardizzare sono solo le procedure, mentre del tutto sostanziale resta anche per le PMI il contenuto dell'obbligo di valutazione, che deve riguardare con precisione i rischi che effettivamente sono presenti in azienda (a questo serve l'analisi organizzativa del Modulo n.1.2), i quali di conseguenza devono essere specificatamente valutati in sede di redazione del DVR anche da parte delle PMI.

PASSO N.2

INDIVIDUAZIONE DEI PERICOLI PRESENTI IN AZIENDA

Il Modulo n.2 è la vera semplificazione del nuovo sistema per le PMI, in quanto prevede la compilazione di una **check list dei potenziali pericoli presenti in azienda**. L'elencazione semplificata dei possibili pericoli viene affrontata attraverso il raggruppamento dei singoli pericoli nell'ambito di *“famiglie di pericoli”* che hanno caratteristiche comuni, in sostanza riconducibili alla suddivisione sistematica dei diversi Titoli del TUSIC (nel linguaggio comune le parole *“rischio”* e *“pericolo”* sono utilizzate spesso come sinonimi, ma si rammenta che, nel linguaggio prevenzionistico del TUSIC, per *“pericolo”* si intende la proprietà o la qualità intrinseca di un fattore quale potenziale causa di un danno, laddove il *“rischio”* identifica la probabilità di raggiungimento del danno).

Le “famiglie di pericoli” prese in considerazione dal Modulo n.2

- Luoghi di lavoro;
- ambienti confinati o a rischio di inquinamento (si veda il D.P.R. n. 177/2011);
- lavori in quota;
- impianti di servizio (impiantistica);
- attrezzature di lavoro (suddivise in più famiglie di rischi a seconda della tipologia delle attrezzature);
- scariche atmosferiche;
- lavoro al videoterminale;
- agenti fisici;
- radiazioni ionizzanti;
- sostanze pericolose;
- agenti biologici;
- atmosfere esplosive;
- incendio;
- altre emergenze;
- rischi organizzativi: sono contemplate più famiglie di rischi, tra cui in particolare: condizioni di lavoro particolari (lavoro notturno, straordinario in condizioni critiche), pericoli connessi all'interazione col pubblico, con persone, con animali; movimentazione manuale dei carichi;
- rischio elettrico: lavori sotto tensione e lavori in prossimità di parti attive di impianti elettrici;
- altro.

La scelta della *check list* appare molto adeguata per costituire una vera e propria semplificazione procedurale, che tuttavia, si ribadisce, presuppone un'analisi completa e attenta, e dunque nient'affatto standardizzata, dell'organizzazione aziendale (Modulo n.1.2). Infatti, sulla base dell'analisi dell'organizzazione dell'impresa, la PMI può compilare in maniera coerente, sebbene semplificata, la *check list*.

PASSO N.3

VALUTAZIONE DEI RISCHI ASSOCIATI AI PERICOLI INDIVIDUATI E IDENTIFICAZIONE DELLE MISURE DI PREVENZIONE E PROTEZIONE ATTUATE

Il Modulo n.3, alle colonne da 1 a 5, esprime la valutazione dei rischi in senso stretto. Esso è logicamente connesso e coerente con l'analisi organizzativa effettuata nel Modulo n.1.2 e con l'individuazione dei pericoli effettuata nel Modulo n.2. Il risultato di questo "passo" è la definizione delle misure attuate per annullare, se possibile, o quanto meno minimizzare i rischi (si veda la colonna n.5 del Modulo n.3). Le misure in questione adottate dal lavoratore devono naturalmente essere prima di prevenzione (annullamento o azzeramento del rischio) e poi di protezione (dal rischio), secondo l'ordinaria metodologia di valutazione dei rischi.

PASSO N.4

DEFINIZIONE DEL PROGRAMMA DI MIGLIORAMENTO

Si tratta di una fase che rappresenta un corollario della valutazione dei rischi. Infatti, una volta individuati i rischi concretamente presenti in azienda, e le relative misure di prevenzione e protezione che si pongono in essere, il documento assume anche la caratteristica dinamica di strumento di programmazione del sistema di sicurezza, con la formalizzazione delle future azioni di miglioramento che si intendono realizzare.

Venendo dunque a una valutazione complessiva delle nuove procedure standardizzate che stanno per essere adottate, si rileva che esse costituiscono certamente un utile strumento che pare aver coniugato le esigenze di semplificazione delle procedure (es. *check list*) con quelle di effettività della tutela (es. analisi organizzativa delle fasi e delle attività aziendali, individuazione in concreto di pericoli e rischi). Si tratta insomma di uno strumento potenzialmente semplice e operativo, in relazione al quale non resta che augurarsi che non faccia la fine di molti DVR, che spesso finiscono per essere soltanto volumi tanto corposi quanto inutili, il cui numero di pagine tende ad essere inversamente proporzionale all'uso che si fa degli stessi nell'ordinaria attività aziendale.

Infatti, proprio nel caso delle PMI, caratterizzate da limitati livelli gerarchici e al contempo dal massimo coinvolgimento dei lavoratori nella gestione concreta delle attività d'impresa, uno strumento gestionale agile e di facile lettura e comprensione può diventare davvero un elemento di condivisione della cultura della sicurezza in azienda. Resta da vedere soltanto se il DVR, secondo le procedure standardizzate, verrà invece accolto come l'ennesimo obbligo burocratico-formale, una sorta di inutile obolo da pagare da parte dell'azienda per potere finalmente lavorare davvero, cioè per occuparsi di *business* e di fatturato. Tra l'una e l'altra mentalità c'è un *gap* culturale. La scommessa è che la sicurezza in azienda non sia fatta di sola carta stampata, tratta da anonimi pacchetti applicativi specializzati, ma di poche concrete e sostanziali azioni, che pian piano diventano parte integrante del sistema di *business* delle imprese.

DVR semplificato e DUVRI

Conclusa la breve disamina del nuovo Regolamento in corso di emanazione, appare opportuno chiarire che esso riguarda la redazione semplificata del documento di valutazione dei rischi, il DVR appunto, e non riguarda invece il DUVRI, cioè il documento unico di valutazione dei rischi da interferenza disciplinato dall'art.26, co.3 e 3-bis, del

TUSIC. Quest'ultimo, infatti, è un obbligo del committente datore di lavoro nei confronti delle imprese appaltatrici e dei lavoratori autonomi. Al contrario che per il DVR, che per le PMI è effettuato secondo le procedure standardizzate descritte, non sussiste invece alcuna deroga per il DUVRI in base alla consistenza dimensionale del datore di lavoro committente obbligato. **I due documenti, dunque, il DVR e il DUVRI, sono obblighi del tutto differenti e non sono in alcun modo sovrapponibili. Non vanno dunque confusi.**

Sul DUVRI, tuttavia, sono probabilmente all'orizzonte nuove semplificazioni. Infatti, in data 16 ottobre 2012 il Consiglio dei Ministri ha approvato il *c.d. disegno di legge Semplificazioni-bis*, attualmente ancora non calendarizzato per la discussione in Parlamento. Se approvato, il disegno di legge prevede una serie di semplificazioni in materia di obblighi delle imprese in tema di adempimenti amministrativi del lavoro, di obblighi previdenziali e anche in materia di elaborazione del DUVRI da parte dei datori di lavoro committenti. In particolare, il DdL governativo, di cui i giornali, i *blog* e le riviste specializzate hanno recentemente dato larga eco, prevede, per i contratti di appalto e per i contratti d'opera che riguardano attività lavorative a basso livello di rischio, la possibilità di sostituzione del DUVRI con l'indicazione di un referente del committente, il quale, nell'intenzione del Governo, avrebbe il compito di sovrintendere all'attività di cooperazione e coordinamento di cui all'art.26, co.2, TUSIC per la durata dell'esecuzione del contratto di appalto o d'opera. In questi casi, dunque, la presenza del referente del committente sostituirebbe il DUVRI. Ma per vedere operative queste semplificazioni occorre attendere che l'*iter* parlamentare faccia il suo corso.