

Avv. COSTANTINO RUSCIGNO
Specialista in
Diritto Amministrativo e Scienza dell'Amministrazione Pubblica

P. IVA 12352770155 – C.F. RSC CTN 63A22 LO49T

Milano via Morigi 2/A - 20123

studioruscigno@libero.it

PARERE LEGALE

Il seguente parere legale ha ad oggetto il Decreto Legislativo 17/03/95, N. 230 e successive integrazioni (Attuazione direttive EURATOM in materia di radiazioni ionizzanti): in particolare la questione riguarda il caso dell'Esperto Qualificato dipendente di Pubblica Amministrazione e la possibile compatibilità (o meno) tra lo svolgimento della funzione di EQ e la dipendenza presso la stessa amministrazione pubblica.

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Il seguente parere viene reso alla luce dell'analisi della disciplina normativa di settore:

- D. Lgs 17 marzo 1995, n. 230 *"Attuazione delle direttive Euratom 80/836, 84/467, 84/466, 89/618, 90/641 e 92/3 in materia di radiazioni ionizzanti"*,

successivamente modificato e integrato da:

- D. Lgs. 26 Maggio 2000, n. 241 *"Attuazione della direttiva 96/29/Euratom in materia di protezione sanitaria della popolazione e dei lavoratori contro i rischi derivanti dalle radiazioni ionizzanti"*
- D. Lgs. 9 maggio 2001, n. 257 *"Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 26 maggio 2000, n. 241, recante attuazione della direttiva 96/29/Euratom in materia di protezione sanitaria della popolazione e dei lavoratori contro i rischi derivanti dalle radiazioni ionizzanti"*

Per le inevitabili sovrapposizioni normative viene anche preso in considerazione:

- D. Lgs. 9 aprile 2008, n. 81 *"Attuazione dell'art. 1 della legge 3 agosto 2007 n. 123 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro"* e successive modifiche ed integrazioni.

PREMESSA

Per inquadrare correttamente la fattispecie è necessario approfondire preliminarmente

I RAPPORTI FRA DATORE DI LAVORO, IL RESPONSABILE DEL SERVIZIO DI PREVENZIONE E PROTEZIONE E L'ESPERTO QUALIFICATO IN RADIOPROTEZIONE.

Alla luce della normativa richiamata in premessa, i datori di lavoro, prima dell'inizio delle attività debbono acquisire da un esperto qualificato una relazione scritta contenente:

- le valutazioni
- le indicazioni

di radioprotezione inerenti alle attività stesse.

A tal fine ricordiamo che, ai sensi del D.Lgs n. 81/2008, il datore di lavoro utilizza il Servizio di Prevenzione e Protezione, come disciplinato nella sez. III, capo III, Titolo I, negli artt. 31 e ss. Conseguentemente i datori di lavoro forniscono all'esperto qualificato i dati, gli elementi e le informazioni necessarie tramite il proprio Servizio di Prevenzione e Protezione che ha già effettuato la valutazione del rischio generale, ha la conoscenza delle caratteristiche strutturali, impiantistiche e di organizzazione del lavoro della struttura. Ricordiamo peraltro anche la necessità del coinvolgimento del Medico Competente per la conoscenza che questi ha delle condizioni sanitarie del personale e della presenza di situazioni personali che necessitano di una particolare attenzione di tutela in caso di esposizione a radiazioni (ad esempio la presenza di donne in gravidanza, oggetto di obblighi particolari ai sensi del D. Lgs n. 151/2001).

Importante sottolineare che la relazione predisposta dall'Esperto Qualificato costituisce il documento fondamentale per la valutazione degli aspetti concernenti i rischi da radiazioni ionizzanti (art. 61 del D. Lgs n. 230/95).

Il datore di lavoro, sempre avvalendosi dell'Esperto Qualificato, pone quindi in essere azioni di rimedio idonee a ridurre le grandezze misurate al di sotto dei livelli di tollerabilità consentita tenendo conto del principio di ottimizzazione, e procede nuovamente alla misurazione al fine di verificare l'efficacia delle suddette azioni.

Le operazioni sono completate entro tre anni dal rilascio della relazione dell'EQ e sono effettuate con urgenza correlata al superamento del livello di azione.

La norma consente all'esercente - ad esclusione di asili nido, scuole materne o dell'obbligo - di non intraprendere azioni di rimedio se dimostra, avvalendosi dell'esperto qualificato, che nessun lavoratore è esposto ad una dose superiore a quella indicata nell'allegato I-bis del decreto stesso.

Sulla base delle indicazioni della relazione dell'Esperto Qualificato i datori di lavoro, i dirigenti e i preposti devono in particolare:

- a) provvedere affinché gli ambienti di lavoro in cui sussista un rischio da radiazioni vengano individuati, delimitati, segnalati, classificati in zone e che l'accesso ad essi sia adeguatamente regolamentato.
- b) provvedere affinché i lavoratori interessati siano classificati ai fini della radioprotezione.
- c) predisporre norme interne di protezione e sicurezza adeguate al rischio di radiazioni e curare che copia di dette norme sia consultabile nei luoghi frequentati dai lavoratori, ed in particolare nelle zone controllate.
- d) fornire ai lavoratori, ove necessari, i mezzi di sorveglianza dosimetrica e di protezione, in relazione ai rischi cui sono esposti.
- e) rendere edotti i lavoratori, nell'ambito di un programma di formazione finalizzato alla radioprotezione, in relazione alle mansioni cui essi sono addetti, dei rischi specifici cui sono esposti, delle norme di protezione sanitaria, delle conseguenze derivanti dalla

mancata osservanza delle prescrizioni mediche, delle modalità di esecuzione del lavoro e delle norme interne di cui alla lettera c).

f) provvedere affinché i singoli lavoratori osservino le norme interne di cui alla lettera c), usino i mezzi di cui alla lettera d) ed osservino le modalità di esecuzione del lavoro di cui alla lettera e).

g) provvedere affinché siano apposte segnalazioni che indichino il tipo di zona, la natura delle sorgenti ed i relativi tipi di rischio e siano indicate, mediante appositi contrassegni, le sorgenti di radiazioni ionizzanti, fatta eccezione per quelle non sigillate in corso di manipolazione.

h) fornire al lavoratore esposto i risultati delle valutazioni di dose effettuate dall'esperto qualificato, che lo riguardino direttamente, nonché assicurare l'accesso alla documentazione di sorveglianza fisica concernente il lavoratore stesso.

E' necessario fare alcune osservazioni in quanto le attività di informazione al lavoratore sono da correlarsi con gli obblighi degli artt. 36 e 37 del D. Lgs. N. 81/2008 che prevedono la necessità di formare ed informare il lavoratore sui rischi connessi alla propria attività lavorativa ed al proprio ambiente di lavoro. Appare senz'altro opportuno che questa attività informativa venga integrata fra il R.S.P.P. e l'EQ.

Tutte queste misure definiscono quella che il Decreto n. 230/95 chiama "sorveglianza fisica" ovvero l'insieme dei dispositivi adottati, delle valutazioni, delle misure e degli esami effettuati, delle indicazioni fornite e dei provvedimenti formulati dall'esperto qualificato al fine di garantire la protezione sanitaria dei lavoratori e della popolazione. La sorveglianza fisica si attiva allorché le attività svolte comportino la classificazione degli ambienti di lavoro in una o più zone controllate (ogni area di lavoro in cui, sulla base degli accertamenti e delle valutazioni compiuti dall'esperto qualificato sussiste per i lavoratori in essa operanti il rischio di superamento di uno dei valori) o sorvegliate (ogni area di lavoro in cui, sulla base degli accertamenti e delle valutazioni compiuti dall'esperto qualificato sussiste per i lavoratori in essa operanti il rischio di superamento di uno dei limiti di dose fissati per le persone del pubblico, ma che non debba essere classificata Zona Controllata), ovvero comportino la classificazione degli addetti come lavoratori esposti.

Per gli obblighi previsti nei casi in cui occorre assicurare la sorveglianza fisica i datori di lavoro, dirigenti e preposti devono quindi avvalersi degli esperti qualificati e, per gli aspetti medici, dei medici "autorizzati".

Nei casi in cui non occorre assicurare la sorveglianza fisica, essi sono tenuti comunque ad adempiere alle disposizioni di cui alle lettere c), e), f), (relativi alla predisposizione di norme interne per ridurre l'esposizione e di formazione ed informazione dei lavoratori su queste) nonché a fornire i mezzi di protezione eventualmente necessari.

L'esperto qualificato, nell'esercizio della sorveglianza fisica per conto del datore di lavoro deve:

a) effettuare la valutazione di radioprotezione e dare indicazioni al datore di lavoro nella attuazione dei compiti;

b) effettuare l'esame e la verifica delle attrezzature, dei dispositivi e degli strumenti di protezione;

c) effettuare una sorveglianza ambientale di radioprotezione nelle zone controllate e sorvegliate;

d) procedere alla valutazione delle dosi e delle introduzioni di radionuclidi relativamente ai lavoratori esposti;

e) assistere, nell'ambito delle proprie competenze, il datore di lavoro nell'individuazione e nell'adozione delle azioni da compiere in caso di incidente.

In base alle valutazioni relative all'entità del rischio, l'esperto qualificato indica, con apposita relazione scritta, al datore di lavoro:

a) l'individuazione e la classificazione delle zone ove sussiste rischio da radiazioni;

- b) la classificazione dei lavoratori addetti, previa definizione da parte del datore di lavoro delle attività che questi debbono svolgere;
 - c) la frequenza delle valutazioni;
 - d) tutti i provvedimenti di cui ritenga necessaria l'adozione, al fine di assicurare la sorveglianza fisica dei lavoratori esposti e della popolazione;
 - e) la valutazione delle dosi ricevute e impegnate, per tutti i lavoratori esposti e per gli individui dei gruppi di riferimento, con la frequenza stabilita ai sensi della lettera c).
- L'esperto qualificato deve provvedere, per conto del datore di lavoro, ad istituire e tenere aggiornata la seguente documentazione:
- a) la relazione, relativa all'esame preventivo dei progetti e delle eventuali modifiche, nonché le valutazioni;
 - b) le valutazioni nonché i verbali di controllo;
 - c) i verbali dei controlli dei provvedimenti di intervento da lui adottati e prescritti, nonché copia delle prescrizioni e delle disposizioni formulate dagli organi di vigilanza divenute esecutive;
 - d) le schede personali sulle quali devono essere annotati i risultati delle valutazioni delle dosi individuali e delle introduzioni individuali; le dosi derivanti da eventuali esposizioni accidentali, di emergenza, da esposizioni soggette ad autorizzazione speciale o da altre modalità di esposizione debbono essere annotati, separatamente, in ciascuna scheda e le relazioni sulle circostanze ed i motivi inerenti alle esposizioni accidentali o di emergenza nonché alle altre modalità di esposizione;
 - e) i risultati della sorveglianza fisica dell'ambiente di lavoro che siano stati utilizzati per la valutazione delle dosi dei lavoratori esposti.

ANALISI FUNZIONALE DEL RUOLO DI UN E.Q.

La necessità di un coinvolgimento integrato delle diverse figure che costituiscono il Sistema di Gestione della Salute e Sicurezza dell'azienda e le effettive caratteristiche funzionali dell'E.Q. sono evidenziate dall'ultimo comma dell'art. 80 del D. Lgs 230/95 che, conseguentemente, nel caso di specie assume un rilievo fondamentale ai fini delle successive conclusioni che verranno di seguito esposte. Tale disposto normativo prevede che il datore di lavoro garantisca le condizioni per la collaborazione, nell'ambito delle rispettive competenze, tra l'esperto qualificato e il servizio di prevenzione e protezione. L'esperto qualificato è in particolare chiamato inevitabilmente a partecipare alle riunioni periodiche di cui all'articolo 35 del decreto legislativo n. 81/2008.

Ricordiamo che tali riunioni vedono coinvolti tutti gli attori della sicurezza quali il datore di lavoro, i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, il responsabile del servizio prevenzione e protezione, il medico competente ed ora l'esperto qualificato ed ove presente il medico autorizzato. Le riunioni periodiche costituiscono, in un sistema di gestione che opera in qualità, il momento centrale di confronto per il riesame di un ciclo virtuoso di automiglioramento dove si esaminano:

1. la relazione sulla valutazione dei rischi;
2. l'idoneità dei mezzi di protezione individuale
3. i programmi di formazione ed informazione dei lavoratori e ogni significativa variazione delle condizioni di esposizione al rischio, compresa la programmazione e l'introduzione di nuove tecnologie che hanno riflessi sulla sicurezza e salute di lavoratori.

Ricordiamo anche la specifica necessità di una valutazione collegiale della compresenza di più rischi e dei rischi aggiuntivi prodotti dalla combinazione di questi (evidenziamo solo nello specifico il rischio da fumo passivo o attivo che, come dimostrato da studi

epidemiologici, combinato con l'esposizione al radon eleva in modo esponenziale la percentuale di rischio di tumori polmonari).

Si ha quindi un coinvolgimento diretto e significativo dell'E.Q. nel processo gestionale della salute e sicurezza e non potrebbe essere altrimenti, anche per il fatto che la redazione della parte del Documento di Valutazione del Rischio relativa al rischio da radiazioni è di competenza dello stesso EQ.

Il datore di lavoro provvede inoltre ai necessari adempimenti sulla base delle indicazioni ricevute dall'E.Q. e si assicura altresì che l'esperto qualificato trasmetta al medico addetto alla sorveglianza medica i risultati delle valutazioni delle dosi relative ai lavoratori esposti, con la periodicità prevista.

Appare, per concludere, evidente e necessario che R.S.P.P., E.Q., Medico Competente e Medico Autorizzato costituiscano un team di specialisti esperti che opera, con le specifiche competenze e professionalità, in modo sinergico ed integrato entro un sistema gestionale unico la cui responsabilità complessiva e le cui leve organizzative e di spesa sono nelle mani del datore di lavoro-esercente ed il cui obiettivo finale è il miglioramento continuo delle condizioni di salute e di sicurezza di tutti.

I compiti e il ruolo dell'Esperto Qualificato si vanno sostanzialmente a connaturare con una funzione prevalente di forte e stretta collaborazione e non solo di controllo in senso classico e tradizionale.

Tutto ciò premesso, possiamo quindi conseguentemente giungere alle seguenti

CONCLUSIONI

Nel caso di specie si fa riferimento al richiesto parere in merito alle funzioni di esperto qualificato per la sorveglianza fisica di cui al Capo VIII del D. Lgs 17/03/95, N. 230 e successive modificazioni ed integrazioni, mettendo in luce l'ipotesi specifica: in particolare, infatti, oggetto del parere è il quesito relativo alla possibilità che **“un dipendente pubblico possa svolgere le funzioni di Esperto Qualificato per la propria amministrazione di appartenenza, in definitiva per il proprio datore di lavoro”**.

In proposito si rileva che l'art. 77, punto 5, del D.Lgs 17/03/95, N. 230 pone esplicito divieto a che le funzioni di esperto qualificato siano svolte dalla persona fisica del datore di lavoro, dai dirigenti che esercitano e dirigono l'attività disciplinata, dai preposti che ad essa sovrintendono, dagli addetti alla vigilanza di cui all'art. 59, comma 2, del medesimo D.Lgs 230/95. Non viene posto alcun altro limite o divieto. Il punto 4) del medesimo art. 77 impone al datore di lavoro di fornire, all'esperto qualificato, i mezzi e le informazioni, nonché ad assicurare le informazioni necessarie all'esperto qualificato per lo svolgimento dei suoi compiti.

Sulla base di quanto sopra esposto, in mancanza di esplicito divieto, si esprime il parere che orientativamente un lavoratore dipendente, purchè non eserciti funzioni dirigenziali o di direzione dell'attività disciplinata né sovrintenda alla stessa in qualità di preposto e non sia addetto alla vigilanza di cui al comma 2 dell'art. 59 possa esercitare le funzioni di esperto qualificato anche per l'amministrazione pubblica della quale è dipendente.

Il punto 4) del citato art. 77 sancisce, a carico del datore di lavoro, gli obblighi necessari affinché l'esperto qualificato sia messo nelle condizioni di operare con la dovuta autonomia. La figura dell'Esperto Qualificato, come configurata dal D. Lgs.vo n. 230/95, ed in particolare dall'art. 80, e come ampiamente argomentato

nelle precedenti parti del presente parere, non è quella di un puro controllore del datore di lavoro ma, bensì, di uno stretto collaboratore dello stesso, da lui nominato e con possibilità di revoca.

Non a caso peraltro, la forma di conferimento dell'incarico e della retribuzione si ritiene che sia di natura contrattuale e, quindi, concordata tra le parti o in sede sindacale. Non risultano eventuali divieti da parte della legge sul pubblico impiego, finalizzate ad aspetti diversi dall'esercizio del mero esercizio della sorveglianza fisica.

Ulteriore conferma in tal senso, deriva anche dall'interpretazione letterale o eventualmente anche analogica dell'art. 31 del D. Lgs. N. 81/2008, laddove il legislatore esplicita in modo chiaro che l'organizzazione del Servizio di Prevenzione e Protezione utilizza risorse interne alla struttura salvo che la stessa sia carente delle professionalità richieste. Tra le altre norme, in particolare, valga in questa sede il dettato del comma 4 della norma richiamata: *"Il ricorso a persone o servizi esterni è obbligatorio in assenza di dipendenti che, all'interno dell'azienda ovvero dell'unità produttiva, siano in possesso dei requisiti di cui all'articolo 32"*.

Tutto ciò considerato, si resta in ogni caso a disposizione per ogni eventuale e necessario ulteriore approfondimento.

Milano, 13 aprile 2012

In fede

Avv. Costantino Ruscigno

A handwritten signature in black ink, reading "Costantino Ruscigno". The signature is written in a cursive style with a large, prominent initial 'C'.