

La frequenza delle valutazioni periodiche dell'esperto qualificato

Il mancato rispetto della frequenza delle valutazioni di radioprotezione è una delle violazioni del Decreto Legislativo 17 marzo 1995, n. 230 più frequentemente contestate dagli organi di vigilanza.

Nella totalità dei casi a me noti la violazione ha riguardato lo scostamento, a volte anche solo di pochi giorni, tra la periodicità indicata dall'esperto qualificato, ai sensi dell'art. 80, primo comma, lett. c del Decreto, e quella effettivamente praticata.

Se non vi è dubbio che simili violazioni possano, in astratto, risultare gravemente lesive del sistema di sorveglianza fisica di radioprotezione, previsto a tutela della popolazione e dei lavoratori, è invece necessario valutare se, in concreto, tali scostamenti, specie se di minore entità, comportino effettivamente una più incisiva lesione del bene giuridico tutelato rispetto ad altre violazioni che mai – o quasi mai – passano al vaglio dell'Autorità Giudiziaria.

Ad esempio: qualcuno ha mai avuto notizia della condanna di un esperto qualificato per aver fissato una frequenza delle valutazioni non congruente con l'entità del rischio?

E nei casi in cui la frequenza delle valutazioni viene stabilita, sostanzialmente e/o formalmente, da un soggetto diverso dall'esperto qualificato, magari sulla base di considerazioni di carattere commerciale che nulla hanno a che vedere con l'effettiva entità del rischio, non ci troviamo forse di fronte a violazioni ben più gravi, sia per le conseguenze che per il dolo, rispetto al semplice "sforamento" di qualche giorno rispetto a una frequenza determinata a priori come biennale?

Ma vediamo innanzitutto di fare chiarezza sull'oggetto della nostra disamina.

Cosa sono le valutazioni periodiche di radioprotezione

Le valutazioni periodiche di radioprotezione sono tutte le attività di valutazione che l'esperto qualificato deve effettuare con una periodicità predeterminata.

Merita attenta considerazione la differenza tra *misurazioni*, *valutazioni*, *verifiche* ed *esami* nello specifico contesto del Decreto Legislativo 17 marzo 1995, n. 230 (nel seguito: *Decreto*). Infatti già l'art. 4, primo comma, lett. u) del Decreto, nel definire la figura dell'esperto qualificato, afferma che egli è la “*persona che possiede le cognizioni e l'addestramento necessari [...] per effettuare misurazioni, esami, verifiche o valutazioni di carattere fisico, tecnico o radiotossicologico*”. Da questa affermazione si deduce che *misurazioni*, *esami*, *verifiche* e *valutazioni* sono quattro attività distinte, ciascuna delle quali contribuisce a comporre il quadro delle attività proprie dell'esperto qualificato.

In tal senso si evince che gli *esami* e le *verifiche* delle attrezzature, dei dispositivi e degli strumenti di protezione previsti dall'art. 79, primo comma, lett. b del Decreto, non costituiscono, a rigore di legge, valutazioni di radioprotezione e, dunque, anche nei casi in cui è espressamente prevista una periodicità di esecuzione (*verifica periodica dell'efficacia dei dispositivi e delle tecniche di radioprotezione* di cui al numero 2 e *verifica periodica delle buone condizioni di funzionamento degli strumenti di misurazione* di cui al numero 3 dell'art. 79, primo comma, lett. b del Decreto) sfuggirebbero, almeno dal punto di vista formale, all'obbligo di indicazione della periodicità di esecuzione al datore di lavoro, secondo quanto disposto dall'art. 80, primo comma, lett. c del Decreto, relativo alle sole *valutazioni*. A conferma di tale rigoristica interpretazione può citarsi anche l'art. 81, primo comma, lett. b), che pur definendo come *valutazioni* le attività svolte al fine di adempiere a quanto disposto dall'art. 79, primo comma, lett. c (vedi *infra*), chiama *verbali di controllo* le risultanze delle attività previste dall'art. 79, primo comma, lett. b, numeri 3 e 4.

Non è invece dubbio che sfuggano alla definizione di valutazione periodica di radioprotezione le valutazioni previste dall'art. 79, primo comma, lett. a del Decreto, per carenza del requisito di periodicità, trattandosi di valutazioni da eseguirsi all'inizio della pratica con uso di radiazioni ionizzanti o ogni qual volta emergano significative variazioni nella stessa; a maggior ragione, non può in alcun modo essere considerata una valutazione periodica di radioprotezione l'assistenza al datore di lavoro nell'individuazione e nell'adozione delle azioni da compiere in caso di incidente, prevista dall'art. 79, primo comma, lett. e del Decreto, sia per il carattere necessariamente aperiodico degli eventi incidentali, che per la non centralità dell'elemento valutativo nella disposizione in esame.

Rientra certamente tra le valutazioni periodiche di radioprotezione la valutazione delle dosi e delle introduzioni di radionuclidi relative ai lavoratori esposti, prevista dall'art. 79, primo comma, lett. d del Decreto, sia per la finalità di verifica del rispetto dei limiti di dose su base annua di tali valutazioni, sia per quanto previsto dall'art. 79, sesto comma del Decreto in ordine all'obbligo di comunicare per iscritto al medico autorizzato, *almeno ogni sei mesi*, le valutazioni delle dosi ricevute o impegnate dai lavoratori di categoria A e, con *periodicità almeno annuale*, al medico addetto alla sorveglianza medica, quelle relative agli altri lavoratori esposti.

Sulla base del sopra citato art. 81, primo comma, lett. b), è da ritenersi attività di valutazione anche la sorveglianza ambientale di radioprotezione nelle zone controllate e sorvegliate prevista dall'art. 79, primo comma, lett. c del Decreto. La periodicità di tale valutazione deve desumersi in primo luogo dal fatto che la definizione stessa di zona controllata e sorvegliata rimanda al rispetto di determinati limiti di dose stabiliti "per anno solare" (cfr. art. 4, quarto comma, lett. c del Decreto); inoltre il quinto comma dello stesso art. 79 stabilisce che la valutazione della dose ricevuta o impegnata dai lavoratori esposti che non sono classificati in categoria A, da trasmettersi con periodicità almeno annuale, al

medico addetto alla sorveglianza medica, può essere eseguita sulla scorta dei risultati della sorveglianza fisica dell'ambiente di lavoro, con ciò dando per scontato che tale valutazione abbia anch'essa cadenza almeno annuale.

Dal quadro delle periodicità tracciato dal legislatore resta apparentemente esclusa la valutazione delle dosi a carico dei lavoratori classificati come non esposti, nonché dei lavoratori autonomi e dipendenti da terzi di cui all'articolo 67 del Decreto. Tuttavia, essendo previsti per tali categorie di lavoratori, limiti di dose "per anno solare" dall'Allegato IV allo stesso Decreto, è evidente che la permanenza della validità della classificazione non può essere compatibile con una periodicità di una valutazione della dose che ecceda il limite temporale di integrazione annuo previsto dal legislatore.

Infine va ricordato che, ai sensi dell'art. 79, settimo comma, del Decreto, *"l'esperto qualificato deve [...] procedere alle analisi e valutazioni necessarie ai fini della sorveglianza fisica della protezione della popolazione secondo i principi di cui al capo IX del presente decreto; in particolare deve effettuare [...] in corso di esercizio, [la valutazione] delle dosi ricevute o impegnate dai gruppi di riferimento della popolazione in condizioni normali [...]"*.

Oltre a quanto previsto esplicitamente dall'art. 79, settimo comma, del Decreto devono intendersi comprese negli obblighi di valutazione periodica di radioprotezione la *"valutazione delle esposizioni che interessano l'ambiente esterno, con l'indicazione della qualità delle radiazioni"*, e la *"valutazione delle contaminazioni radioattive e delle dosi connesse, con indicazione della natura, dello stato fisico e chimico delle materie radioattive e della loro concentrazione nelle matrici ambientali"*, previste dall'art. 103, secondo comma, lett. d ed e del Decreto.

Tale obbligo non è esplicitamente attribuito all'esperto qualificato, poiché letteralmente l'art. 103 si riferisce a *"Chiunque, nell'ambito delle attività disciplinate dal presente decreto che comportano l'obbligo*

della sorveglianza fisica, produce, tratta, manipola, utilizza, ha in deposito, materie radioattive o comunque detiene apparecchi contenenti dette materie, o smaltisce rifiuti radioattivi ovvero impiega apparecchi generatori di radiazioni ionizzanti”, il quale deve fare in modo che vengano effettuate le citate valutazioni; è evidente che, con ciò, il legislatore intendesse riferirsi all’esperto qualificato, soggetto cui è istituzionalmente affidata la sorveglianza fisica della protezione dei lavoratori e della popolazione.

Che tali valutazioni abbiano carattere di periodicità è invece desumibile logicamente dal fatto che lo stesso art. 103, secondo comma, lett. a del Decreto stabilisce l’obbligo di effettuare la *“verifica delle nuove installazioni dal punto di vista della protezione contro esposizioni o contaminazioni che possano interessare l’ambiente esterno al perimetro dell’installazione, tenendo conto del contesto ambientale in cui le installazioni si inseriscono”*: quindi, se le valutazioni di cui all’art. 103, secondo comma, lett. d ed e del Decreto fossero da intendersi come valutazioni solo preventive e non periodiche, sarebbero state ricomprese nelle attività di cui all’art. 103, secondo comma, lett. a.

Come si stabilisce la frequenza delle valutazioni di radioprotezione

In vigore del D.P.R. 13 febbraio 1964, n. 185 la frequenza delle valutazioni di radioprotezione veniva stabilita, ai sensi dell’art. 73, dal datore di lavoro, in base alle indicazioni fornite all’esperto qualificato in relazione all’entità del rischio.

Ciò comportava che l’esplicita indicazione delle frequenze da parte dell’esperto qualificato non fosse formalmente obbligatoria e, anche se indicata, fosse comunque sottoposta al vaglio finale di un soggetto come il datore di lavoro, sprovvisto delle cognizioni tecniche necessarie per determinarla assicurando la piena l’osservanza della normativa di radioprotezione.

Su questo punto il Decreto Legislativo 17 marzo 1995, n. 230 ha ribaltato la prospettiva, attribuendo all’esperto qualificato il potere

e il dovere di determinare autonomamente la frequenza delle valutazioni sulla base dell'esplicita statuizione di cui all'art. 80, primo comma, del Decreto: *“in base alle valutazioni relative all'entità del rischio, l'Esperto Qualificato indica, con apposita relazione scritta, al datore di lavoro [...] la frequenza delle valutazioni di cui all'art. 79”*.

Tra le valutazioni richiamate dall'articolo citato vanno incluse anche le valutazioni effettuate ai sensi dell'art. 103 dello stesso Decreto, dal momento che il settimo comma dell'art. 79 menziona in generale le *“valutazioni necessarie ai fini della sorveglianza fisica della protezione della popolazione secondo i principi di cui al capo IX del presente decreto”*, richiamando solo a fini esemplificativi, tramite la locuzione *“in particolare”* la valutazione delle dosi ricevute o impegnate dai gruppi di riferimento della popolazione.

In sintesi la periodicità di tutte le valutazioni periodiche di radioprotezione deve essere stabilita:

- dall'esperto qualificato,
- in base alle valutazioni relative all'entità del rischio.

Purtroppo, però, le violazioni di tale disposto non sono rare.

È sufficiente una ricerca su internet per rendersi conto del proliferare di convenzioni (in particolare in ambito odontoiatrico) contenenti la predeterminazione della frequenza delle valutazioni, stabilità a priori a prescindere da valutazioni specifiche relative all'entità del rischio nel caso concreto. Si giunge, anche in documenti ufficiali diffusi da Ordini dei Medici e degli Odontoiatri, ad affermare addirittura che in uno studio odontoiatrico *“la sorveglianza fisica della radioprotezione e il controllo di qualità vanno effettuati congiuntamente con frequenza biennale”* (Linee guida per l'apertura di uno studio odontoiatrico, in *Bollettino dell'Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri della Provincia di Campobasso*, Febbraio 2010).

Ciò è, evidentemente, contrario a quanto previsto dall'art. 80, primo comma, del Decreto, in quanto sottrae all'esperto qualificato uno degli elementi più qualificanti della sua professionalità e induce

ad affidarsi a soluzioni “preconfezionate” della più dubbia legittimità e congruità tecnica, in spregio agli obblighi di tutela derivanti dall’applicazione del Decreto Legislativo 17 marzo 1995, n. 230.

Limiti alla discrezionalità dell’esperto qualificato

Uno dei più diffusi errori di interpretazione delle norme relative alla frequenza delle valutazioni periodiche dell’esperto qualificato consiste nel ritenere che egli possa fissare tale frequenza con discrezionalità assoluta. Ciò è evidentemente contrario alla norma, poiché, anzi, la frequenza delle valutazioni periodiche dovrebbe essere congruamente ancorata alle valutazioni relative all’entità del rischio e adeguatamente motivata anche in termini quantitativi, evitando formule generiche o tautologiche. Oltre a ciò, peraltro, è evidente che la periodicità di tali valutazioni debba essere tale da garantire almeno l’evidenza oggettiva del non superamento dei limiti di dose, per tutti i lavoratori presenti (lavoratori esposti, lavoratori non esposti, lavoratori autonomi e dipendenti da terzi), nonché per i gruppi di riferimento della popolazione e per le persone del pubblico.

Dal momento che tutte queste categorie di soggetti sono tutelate da limiti di dose definiti per anno solare, è evidente che le valutazioni di radioprotezione con periodicità superiori all’anno non possano ritenersi congrue al fine di garantire il rispetto degli obblighi di tutela derivanti dall’applicazione del Decreto Legislativo 17 marzo 1995, n. 230.

Inoltre l’art. 103, quarto comma del Decreto stabilisce espressamente che “*i provvedimenti di cui ai commi 1, 2 e 3 che abbiano carattere di periodicità devono avere frequenza tale da garantire il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 99, 100, 101 e 102*”.

In tale obbligo rientrano sia la “*valutazione delle esposizioni che interessano l’ambiente esterno, con l’indicazione della qualità delle radiazioni*” (art. 103, secondo comma, lett. d), che la “*valutazione delle contaminazioni radioattive e delle dosi connesse, con indicazione della natura, dello stato fisico e chimico delle materie radioattive e della*

loro concentrazione nelle matrici ambientali” (art. 103, secondo comma, lett. e).

La frequenza di entrambe queste valutazioni deve dunque garantire il rispetto dell’art. 99, primo comma, del Decreto: “*chiunque pone in essere le attività disciplinate dal presente decreto deve attuare le misure necessarie al fine di evitare che le persone del pubblico siano esposte al rischio di ricevere o impegnare dosi superiori a quelle fissate [dalla norma] [...]*”, le quali, come sopra ricordato, sono definite per anno solare.

L’esplicito riferimento a una “*frequenza tale dal garantire il rispetto [dei limiti di dose]*” non può lasciare alcun dubbio sulla necessità di porre, come limite invalicabile alla periodicità delle valutazioni, quello annuale.

Valutazioni di radioprotezione effettuate con periodicità biennale, quinquennale o decennale, secondo alcuni interpreti adottabili in assenza di lavoratori esposti, sono quindi illecite in quanto non idonee a garantire il rispetto dei limiti di dose fissati dall’attuale legislazione.

Del tutto in linea con queste conclusioni è la nota prot. HI.2011.0014932 della Direzione Generale Sanità della Regione Lombardia del 16/05/2011, diffusa a tutti i Direttori dei Dipartimenti di Prevenzione delle ASL, senza, apparentemente, specifici e concreti riscontri: “*Tale frequenza [delle valutazioni di radioprotezione] dovrebbe essere definita sulla base dell’entità del rischio radiologico e tale da garantire, in ogni caso, di dare evidenza oggettiva del non superamento dei limiti di dose. Pertanto, fatta salva la considerazione che le attività radiologiche di norma non comportano rischi significativi né per la popolazione né per gli addetti, si ritiene che la frequenza delle valutazioni dell’Esperto Qualificato debba essere tale da consentire di dare evidenza del rispetto dei limiti di dose per tutte le categorie di interesse che come noto, sono fissati su base annuale*”.

Come si deduce dal tenore letterale della nota citata, l’esiguità del rischio non può in alcun caso essere posta a fondamento di

periodicità diverse da quella annuale, dal momento che tra gli scopi delle valutazioni periodiche dell'esperto qualificato vi è anche la conferma, o l'eventuale revisione, della classificazione dei lavoratori e delle misure a tutela della popolazione e dei lavoratori, al fine di rispettare i limiti di dose annuali, revisione che non può in alcun caso avvenire su base biennale, quinquennale o decennale.

Inoltre, come recentemente ha avuto occasione di ribadire la Corte di Cassazione penale, sez. III, nella sentenza n. 44273 del 09/10/2013 con specifico riferimento alle verifiche periodiche di cui all'art. 103, secondo comma, del Decreto Legislativo 17 marzo 1995, n. 230, l'accertato mancato superamento dei limiti di esposizione non rende irrilevante l'omessa effettuazione delle verifiche periodiche: *“le verifiche richieste dalla norma sono indubbiamente finalizzate a prevenire eventi dannosi derivanti dal superamento delle soglie di esposizione di cui si è detto; sicché, alla stregua di quanto può affermarsi con riguardo alle violazioni delle prescrizioni contenute nelle leggi antinfortunistiche con cui, in ragione di quanto appena detto, la norma in esame condivide la ratio di tutela anticipata del bene giuridico, la violazione del precetto posto dall'art. 103, comma 2, cit., postulante una presunzione iuris et de iure di pericolo, integra un reato di natura formale per la cui sussistenza è sufficiente, da parte dell'agente, l'omissione che costituisce l'elemento materiale della fattispecie, in tal modo essendo irrilevante la mancata integrazione (tanto più in quanto accertata a posteriori) del superamento dei limiti (cfr., con riguardo alla violazione delle norme antinfortunistiche, Sez. 3, n. 9216 del 06/07/2000, Monticeli, Rv. 217471; Sez. 3, n. 2105 del 13/10/1981, Rv. 152539)”*.

In conclusione non posso che auspicare che la determinazione della frequenza delle verifiche periodiche di radioprotezione venga sottratta dall'influenza di fattori extra tecnici di carattere economico-contrattuale e ricondotta nell'alveo delle finalità di tutela della popolazione e dei lavoratori dai rischi da radiazioni ionizzanti. Il recepimento della Direttiva 2013/59/Euratom non potrà certamente ignorare la necessità di porre un freno alle prassi

che tendono a fissare periodicità non idonee a dare evidenza oggettiva del non superamento dei limiti di dose, pur nel rispetto della legittima e doverosa autonomia dell'esperto qualificato nel determinare, in base alle valutazioni relative all'entità del rischio, la periodicità delle valutazioni periodiche di radioprotezione.

Avv. Andrea Enrico Colonnelli