

## SISTEMI DI GESTIONE DELLA SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO

**Contenuti, stato dell'arte e prospettive per lo sviluppo di una cultura della sicurezza oltre gli adempimenti e verso i risultati\***

### SOMMARIO

Premessa. - Introduzione. - **1.** I Sistemi di Gestione della Salute e Sicurezza sul Lavoro: struttura, sequenza operativa e standard di riferimento. - **1.1.** Principi gestionali. - **1.2.** Storia ed evoluzione dei principali standard sui sistemi di gestione della Salute e Sicurezza sul Lavoro. - **1.3.** Le linee guida SGSL e le OHSAS 18001. - **2.** Il SGSL e la responsabilità sociale di impresa anche alla luce della UNI ISO 26000. - **3.** Linee di indirizzo per diversi settori produttivi e contesti geografici. - **3.1.** Linee di indirizzo SGSL-AE - Sistema di gestione integrato salute sicurezza ambiente per le aziende dell'energia e del petrolio. - **3.2.** Linee di indirizzo SGSL-AA - Sistema di gestione salute e sicurezza per le aziende aeronautiche. - **3.3.** Linee di indirizzo SGSL-AR - Sistema di gestione della salute e della sicurezza dei lavoratori per le aziende a rete. - **3.4.** Linee di indirizzo SGSL-MPI - Sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro nelle micro e piccole imprese. - **3.5.** Linee di indirizzo SGSL-R - Sistema di gestione della salute e della sicurezza dei lavoratori per le aziende dei servizi ambientali e territoriali. - **3.6.** L'esperienza nella Regione Veneto in materia di SGSL. - **3.7.** L'esperienza nella Regione Puglia - Tessuto industriale e Cantieri edili: un progetto formativo pugliese per l'implementazione dei SGSL. - **3.8.** L'esperienza nella Regione Emilia Romagna: un modello semplificato di SGS per le P.M.I. del circondario di Forlì. - **3.9.** L'esperienza nella Regione Lazio. - **3.10.** I Sistemi di Gestione della Salute e Sicurezza sul Lavoro - l'esperienza nella Regione Friuli Venezia Giulia. - **3.11.** Verso l'integrazione dei Sistemi e il Risk Management, l'importanza delle sinergie sul territorio - L'esperienza nella Regione Liguria. - **3.12.** L'esperienza nella Regione Toscana - sinergia, coordinamento e integrazione per promuovere una più efficace gestione della

\* Hanno collaborato: Piero Altarocca, Vincenzo Ardito, Ilaria Barra, Fabrizio Benedetti, Alessandro Bianconi, Riccardo Bianconi, Daniela Candido, Alessandro Carella, Paolo Clerici, Domenico Conticchio, Ivo Dagazzini, Massimiliano Della Pasqua, Pasquale Desideri, Laura Di Zorz, Lorenzo Fantini, Paolo Fioretti, Liliana Frusteri, Maria Giovannone, Annalisa Guercio, Roberto Li Causi, Domenico Magnante, Gabriella Mancini, Barbara Manfredi, Stefano Massera, Eleonora Mastrominico, Lucina Mercadante, Luigi Monica, Maurizio Muratore, Loredana Quaranta, Carlo Rangoni, Fernando Renzetti, Roberto Santarelli, Antonio Terracina, Filippo Trifiletti, Marco Viola, Carlo Zecchi.  
Coordinamento tecnico: Fabrizio Benedetti.

sicurezza sul lavoro. - **3.13.** L'esperienza nella Regione Marche per la diffusione dei SGSL. - **3.14.** L'esperienza nella Regione Sicilia. - **3.15.** Il Sistema di Gestione della Salute e Sicurezza sul Lavoro nelle Strutture Sanitarie. - **4.** L'attività di ACCREDIA per l'accreditamento degli organismi che rilasciano certificazioni per i SGSL. - **5.** Il sistema di gestione nel D.Lgs. 81/2008. - **5.1.** La responsabilità amministrativa degli Enti di cui al D.Lgs. n. 231/2001 e nel "testo unico" di salute sicurezza sul lavoro. - **5.2.** Le caratteristiche dei modelli di organizzazione e gestione della salute e sicurezza sul lavoro (articolo 30, D.Lgs. n. 81/2008). - **6.** I modelli di organizzazione e gestione: l'efficacia esimente dalla responsabilità "penale amministrativa" degli enti collettivi. - **6.1.** La responsabilità da reato degli enti collettivi. - **6.2.** La natura giuridica della responsabilità. - **6.3.** I criteri di imputazione oggettivi e soggettivi. - **6.4.** I reati presupposto e le condizioni di punibilità. - **6.5.** Le condizioni esimenti dalla responsabilità "penale amministrativa". - **6.6.** I modelli di organizzazione e gestione nel testo unico sicurezza. - **6.7.** La posizione della giurisprudenza. - **6.8.** Le prospettive evolutive. - **7.** Il sostegno assicurativo (MAT 24) e finanziario (incentivi ex art. 11 comma 5 del D.Lgs. 81/2008). - **7.1.** Introduzione. - **7.2.** Gli SGSL e l'oscillazione del tasso per prevenzione. - **7.3.** Il finanziamento per l'adozione degli SGSL. - **7.4.** Conclusioni. - **8.** I costi della non sicurezza e gli investimenti in prevenzione. - **8.1.** La portata del fenomeno infortunistico. - **8.2.** I modelli di calcolo per la stima dei costi della non sicurezza. - **8.3.** Gli investimenti in prevenzione. - **9.** SGSL e gestione del Fattore Umano. - **9.1.** Premessa. - **9.2.** Il SGSL e l'Organizzazione. - **9.3.** Il "Fattore Umano". - **9.4.** Aspetti della gestione del fattore umano. - **9.5.** Il comportamento. - **9.6.** Il ruolo della funzione "Risorse Umane" nella gestione della sicurezza. - **9.7.** Conclusioni. - **10.** Formazione e qualificazione delle figure professionali per i SGSL. - **11.** Un Modello di Organizzazione e Gestione della Sicurezza (MOGS) semplificato. La strategia della Regione Veneto per promuovere l'organizzazione per la gestione della salute e sicurezza negli ambienti di lavoro. - **11.1.** Sintesi. - **11.2.** Razionale. - **11.3.** I documenti di riferimento. - **11.4.** Gli interventi nelle aziende: valutazioni di processi ed indicazioni di miglioramento. - **11.5.** L'attività svolta dagli SPISAL della Regione Veneto per valutare e promuovere l'organizzazione aziendale della sicurezza. - **11.6.** I processi valutati negli anni 2008-2010. - **11.7.** La partecipazione della Commissione Consultiva permanente ex art. 6 D.Lgs 81/2008, nel Comitato 4 sul MOG. - **11.8.** Il Bando SGS 2010 - contributi alle aziende per migliorare la gestione della salute e sicurezza sul lavoro. L'evidenza documentale richiesta. Il Bando SGS 2012. - **11.9.** Prospettive. - **12.** Il sistema di gestione della sicurezza per gli impianti a rischio di incidente rilevante. - **12.1.** Il quadro normativo. - **12.2.** Perché le norme UNI 10617 e UNI 10616? - **12.3.** I contenuti specifici. - **12.4.** Identificazioni dei pericoli e valutazione dei rischi rilevanti. - **12.5.** Comunicazione. - **12.6.** Controllo operativo. - **12.7.** Preparazione e risposta alle emergenze. - **12.8.** Gestione delle modifiche. - **12.9.** Sorveglianza e misurazione delle prestazioni. - **12.10.** Sviluppi futuri. - **13.** La valutazione della politica prevenzionale delle aziende. - **13.1.** Premessa. - **13.2.** La valutazione della politica prevenzionale da parte delle aziende. - **13.3.** Uno strumento INAIL online per l'autovalutazione prevenzionale. - **13.4.** Struttura dello strumento di autovalutazione. - **13.5.** Esiti della valutazione. - **13.6.** Conclusioni e prospettive.

## Premessa

Per chi si occupa di tutela e prevenzione dei rischi professionali l'interrogativo più frequente che si pone è quale siano le strategie ottimali da seguire per ridurre nel modo più ampio questo drammatico fenomeno.

Possiamo dire che da alcuni anni gli attori del sistema istituzionale e delle parti sociali individuano nei sistemi di gestione della salute e sicurezza sul lavoro una delle possibili vie.

Certamente l'INAIL, anche attraverso il lavoro dedicato e appassionato dei professionisti della Consulenza Accertamento Rischi e Prevenzione, ha contribuito fortemente ad affermare questa convinzione, oggi ormai una certezza, elaborando non solo le idee fondanti e le modalità operative ma contribuendo anche a far nascere le forme di sostegno adeguate a diffonderla e misurando i dati utili per la verifica dell'effettivo risultato.

Per questa ragione introduco la presente monografia, sul tema dei sistemi di gestione della sicurezza, che riporta una sintesi delle attività svolte nei diversi contesti geografici del Paese, dei punti di vista che si sono affermati tra i diversi soggetti istituzionali, delle idee di sviluppo e di ampliamento della prospettiva di lavoro verso una gestione aziendale sempre più integrata tra gli aspetti di salute e sicurezza e della leale competitività, in un'ottica di concreta ed effettiva responsabilità sociale delle imprese.

Devo riconoscere al coordinatore dell'opera, il dr. Fabrizio Benedetti, di aver saputo comporre un quadro completo e diffuso che rende effettivamente conto della articolata vastità del tema.

Sono certo che i lettori potranno giovare di ciò, trovando nel testo le informazioni di cui necessitano e che potranno orientarli nel profondo sentire tecnico di questo Istituto. Infatti, nella lettura non si ritrova la classica impostazione istituzionale, ma soprattutto il contributo di idee, alcune già affermate altre in fase di elaborazione, che sgorgano da coloro che, in prima linea, vogliono partecipare a far entrare la salute e la sicurezza sul lavoro negli argomenti all'ordine del giorno nei consigli di amministrazione, nei consigli di fabbrica e nelle coscienze dei singoli, generando un circolo virtuoso di problemi individuati, obiettivi programmati e risultati raggiunti che renda effettiva la prevenzione nei luoghi di lavoro.

Ringrazio di cuore tutti gli autori che hanno contribuito a questo testo dedicando il loro tempo, la loro energia ed il loro cuore su questi temi così come ringrazio la rivista ed il suo direttore che hanno voluto riservare tanto spazio a questo argomento, riaffermandone, se mai ce ne fosse bisogno, l'importanza.

*Piero Altarocca\**

\* INAIL, Coordinatore Generale CONTARP - Consulenza Tecnica Accertamento Rischi e Prevenzione.

## Introduzione\*

Pochi mesi fa, a settembre 2011, si è verificato un anniversario che non è stato celebrato: le *Linee Guida per un sistema di Gestione della Salute e Sicurezza sul lavoro - SGSL*, meglio note, anche perché così citate nell'art. 30 del D.Lgs. 81/2008, come Linee Guida UNI-INAIL, hanno compiuto dieci anni dalla pubblicazione.

Dopo tanti anni e con un quadro legislativo decisamente mutato rispetto ad allora, proprio con la pubblicazione nel 2008 dell'appena citato D.Lgs. 81, il cosiddetto "testo unico" della salute e sicurezza sul lavoro, le Linee Guida UNI-INAIL mantengono e, anzi, riaffermano in pieno il loro valore e la loro attualità. Infatti, questo testo, dopo aver contribuito a far maturare una nuova visione nell'intendere i temi della salute e sicurezza sul lavoro, continuano ad indicare la strada per operare concretamente la prevenzione all'interno delle imprese, o meglio, più in generale, nelle organizzazioni<sup>1</sup> dove un sistema di processi ed attività, tra loro correlate ed interagenti, vengono strutturate e coordinate, assegnando risorse e definendo una sequenza di poteri e connesse responsabilità, per raggiungere specifici obiettivi.

Lo scopo delle Linee Guida UNI-INAIL è stato e resta quello di indicare il modo attraverso il quale la salute e la sicurezza sul lavoro si integra nei sistemi di gestione delle organizzazioni, in modo tale che l'insieme dei processi che queste operano e gestiscono portino ad ottenere risultati anche in materia di prevenzione, secondo gli obiettivi che l'organizzazione stessa si è data, in un'ottica di miglioramento continuo e oltre il mero e formale rispetto di quanto previsto dalla legislazione.

Quanto appena detto sottende diverse questioni che hanno dovuto maturare nel tempo:

- ogni organizzazione opera secondo un proprio sistema di gestione composto dai suoi processi;
- il sistema di gestione dell'organizzazione è governato da un flusso gerarchico ed organizzativo in cui le responsabilità sono coerenti con i poteri assegnati;
- questa struttura gerarchica governa il sistema di gestione dell'organizzazione per raggiungere gli obiettivi che questa si è data al fine di ottenere i risultati voluti;
- il tempo necessario ad ottenere tali risultati è correlato con le risorse investite allo scopo e, anche, con il grado di chiarezza con il quale sono definiti tali obiettivi e le strategie per ottenerli;

\* FABRIZIO BENEDETTI, INAIL; Coordinatore Sezione Prevenzione CONTARP.

**1** Con il termine organizzazione si intende "una società, attività, ditta, impresa, istituzione o associazione, o loro parti, sia da sola che associata, pubblica o privata, con proprie funzioni e amministrazione. Per organizzazioni con più di una unità operativa, ognuna può essere definita organizzazione". In termini più generali però le organizzazioni possono anche essere definite come "entità sociali guidate da obiettivi, progettate come sistemi di attività deliberatamente strutturate e coordinate che interagiscono con l'ambiente esterno".

- il tutto necessita di mobilitare e coinvolgere ogni funzione aziendale e tutto il personale perché attivi tutte le azioni ed i comportamenti adeguati a sostenere il raggiungimento degli obiettivi, essendone partecipe sin dalla loro individuazione.

Questi concetti sono veri sempre, anche quando l'organizzazione non ne è cosciente, e sono validi sia in senso generale così come per la salute e sicurezza sul lavoro.

Essi sono, peraltro, sottesi anche nel testo del D.Lgs. 81/2008, e, prima ancora, lo erano anche nel D.Lgs. 626/1994, e risultano evidenti se si opera una lettura attenta e coerente, ma non sempre facile ed immediata, dei testi di legge. Infatti, i diversi punti ed argomenti contenuti negli articolati non sono tra loro direttamente connessi in logica gestionale ed i punti di contatto e le modalità applicative restano quasi sempre non espresse. Viceversa, tutto ciò è ben fatto nel testo di uno standard gestionale specifico come le Linee Guida UNI-INAIL.

Altro merito di questo documento è stato e resta quello di aver consolidato una collaborazione tra le parti sociali, associazioni datoriali e sindacali, e le istituzioni competenti in materia. Il testo di queste Linee guida è stato scritto in soli tre mesi nell'ambito di un folto gruppo composto da tutte le principali associazioni dei datori di lavoro e da tutte le più rappresentative sigle sindacali, insieme con INAIL, ISPESL e UNI, evidenziando come su temi concreti fosse possibile catalizzare la condivisione, superare le divergenze di parte e trovare linee comuni per individuare soluzioni e strumenti, così come sviluppare una nuova mentalità in grado di mettere a fattor comune i diversi punti di vista e le diverse esigenze piuttosto che contrapporrele.

La condivisione del sistema sociale e istituzionale sul tema di una nuova mentalità sulla salute sicurezza sul lavoro, concretizzatosi con la stesura delle Linee guida UNI-INAIL, ha aperto le porte anche alla diffusione di altri standard in materia di SGSL, come la OHSAS 18001. Questo standard, consentendo alle aziende di certificarsi e, quindi, di poter ottenere un attestato, da esibire al mercato ed al sistema istituzionale, sul loro operato nella gestione della sicurezza, si sono affermate e diffuse in questi anni più delle stesse Linee Guida UNI-INAIL. La consacrazione istituzionale di un approccio alla sicurezza che supera la cultura dell'adempimento per andare verso quella dei risultati, avviene con la pubblicazione del D.Lgs. 81/2008, e del D.Lgs. 106/2009 che lo ha modificato. In particolare l'articolo 30 del D.Lgs. 81 indica i requisiti dei modelli di organizzazione e gestione (MOG) necessari per consentire alle aziende di esimersi dalla responsabilità amministrativa delle imprese<sup>2</sup>, indicando come conformi a tali

2 L'art. 300 del D.Lgs. 81/2008 e s.m.i. ha esteso il campo di applicazione del D.Lgs. 231/2001 sulla "responsabilità amministrativa degli enti e delle persone giuridiche" ai reati di omicidio colposo e lesioni colpose gravi e gravissime commesse con violazione delle norme per la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. Si ricorda che tale previsione normativa era già stata introdotta nella legge 123/2007, la cosiddetta "legge delega" per la stesura del "testo unico per la salute e la sicurezza sul lavoro".

dettami i MOG realizzati secondo le Linee Guida UNI-INAIL e le BS OHSAS 18001:2007.

L'INAIL si è molto impegnato in questi anni nel far capire e sostenere concretamente questi modelli ed i loro sviluppi. Lo ha fatto nei tavoli istituzionali, al centro e sul territorio, nei suoi rapporti con le forze sociali e con le aziende, lo ha fatto operando studi, ricerche, pubblicazioni anche per dimostrare la convenienza economica dell'approccio gestionale alla prevenzione. Soprattutto ha investito, operando un sostegno economico sia sul piano assicurativo, con gli sconti di premio per prevenzione, che di tipo economico e finanziario diretto, attraverso le diverse iniziative di incentivazione economica e finanziaria attivate sin dal 2001.

Non solo, anche temi come la Responsabilità Sociale di Impresa, RSI o CSR<sup>3</sup>, o le gestione dei comportamenti umani, che potevano sembrare lontani sia in termini di concreta applicabilità sia di effettiva diretta connessione con il tema della sicurezza, hanno iniziato ad affermarsi ed ad interessare il sistema sociale ed istituzionale. Anche su questi temi l'INAIL si è impegnato e continua ad impegnarsi ed a sostenerli.

Di tutto ciò si andrà a parlare, discutere e soprattutto a raccontare. Infatti, forse si è capito, di una storia si tratta, della storia di un lavoro che si è compiuto in una decina di anni e che prosegue. E le storie, si sa, vanno raccontate.

Il racconto ci porterà ad esaminare, descrivere, sviluppare temi tecnici, normativi, legislativi alcuni già definiti ed assodati, altri in fase di sviluppo.

Si tratta di un racconto effettuato soprattutto dal punto di vista dell'INAIL, con qualche importante, determinate ed indispensabile contributo di visione strategica, ma anche operativa, proveniente da alcuni tra i più importanti attori istituzionali, soprattutto del Ministero del lavoro e ACCREDIA.

Il racconto cercherà di rendere conto della vastità, diffusione e coerenza complessiva dell'azione operata in questi anni, sul territorio nazionale, dal nostro grande Istituto anche su questo argomento.

Gli autori che partecipano a questo racconto sono tanti e fanno parte di coloro che hanno avuto parte attiva in questa storia, l'hanno vissuta e la stanno vivendo, ognuno a suo modo, dando contributi diversi, maturando man mano la convinzione che la gestione della sicurezza sia una delle strade da seguire e sostenere. Evidentemente non l'hanno fatto da soli, essi, nel raccontare, riportano l'impegno ed i risultati anche di coloro con i quali hanno collaborato e continueranno a collaborare sia nell'INAIL, sia nelle altre istituzioni, sia tra le forze sociali. Il racconto è rivolto a tutti coloro che operano nel campo della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, sperando che potranno trovarvi indicazioni di quadro e di sintesi su un argomento che è complesso ed articolato e che rischia di nascondere il disegno di fondo, ma anche indicazioni specifiche e di dettaglio per capire

3 Corporate Social Responsibility.

ancora meglio, tecnicamente, il tema dei sistemi di gestione della sicurezza dei modelli organizzativi e gestionali e dei loro sviluppi.

Ci sia augura che anche questo lavoro serva a rafforzare e consolidare il nuovo modo di operare la sicurezza e che i lettori possano trovarvi spunti ed indicazioni per il loro lavoro volto al miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

## 1. I Sistemi di Gestione della Salute e Sicurezza sul Lavoro: struttura, sequenza operativa e standard di riferimento\*

Nel 2001, pochi mesi prima della pubblicazione delle Linee Guida UNI-INAIL, il Centro Europeo di Ricerche e l'INAIL hanno pubblicato un interessante pamphlet dal titolo "Modernizzazione dei processi produttivi ed emersione dei costi sociali". Della ampia e articolata trattazione in questa sede si vuole estrarre un particolare aspetto avendo come riferimento il grafico riportato nella figura 1.

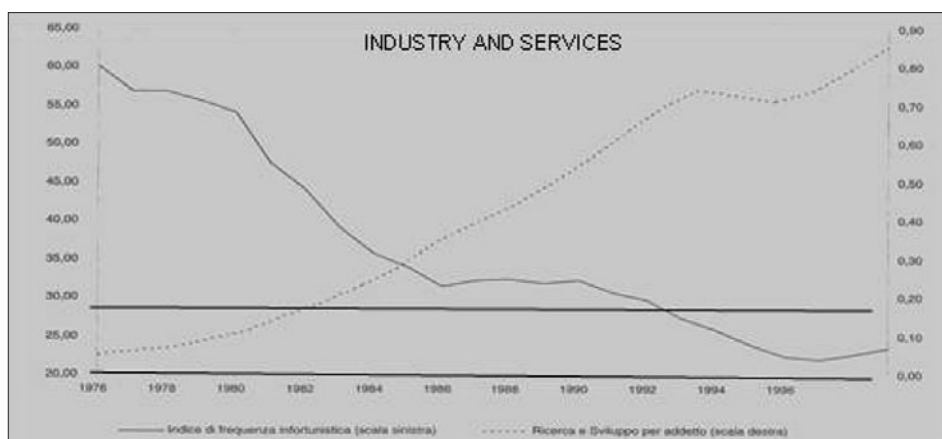


Fig. 1: Andamento degli indici di frequenza e degli investimenti in ricerca e sviluppo nei comparti dell'industria e dei servizi tra il 1976 ed il 1999<sup>4</sup>.

Come si può osservare, per i comparti industria e servizi, sembra esserci una relazione tra la linea tratteggiata, che rappresenta la crescita del tasso di innovazione tecnologica, (investimenti in ricerca e sviluppo per addetto) e la riduzione degli indici di frequenza degli infortuni (linea continua).

\* FABRIZIO BENEDETTI.

4 Quaderni CER, *Modernizzazione dei processi produttivi ed emersione dei costi sociali*, INAIL 2001.

La prima considerazione che si può fare è che l'innovazione tecnologica ha giocato negli anni un ruolo fondamentale per abbattere il fenomeno infortunistico. Tuttavia questo ruolo è diventato man mano meno determinante. Infatti, mentre il tasso di innovazione tecnologica ha continuato, con una eccezione per gli anni tra il 1993 ed il 1996, a salire, la riduzione della frequenza infortunistica non è stata costante nel periodo osservato. Verso la metà degli anni '80, il trend di diminuzione degli indici di frequenza si riduce considerevolmente sino a che, a partire dalla metà degli anni '90, si può vedere addirittura una lieve controtendenza. Lo studio CER - INAIL si ferma all'alba del terzo millennio. I dati più recenti mostrano una ripresa della diminuzione degli indici di frequenza infortunistica iniziata qualche anno fa. Comunque il trend è ancora lento e ci si mantiene sopra i 20 casi per 1000 lavoratori. Inoltre, nell'insieme, la tendenza storica mostrata dalla figura ci indica che l'approccio basato sull'innovazione tecnologica, che ha giocato sino agli anni '80 un ruolo determinante, non può garantire ancora, da sola, la forza per spingere con decisione, ulteriormente, verso il basso le frequenze di infortunio.

Queste considerazioni sono in linea con quanto indicato in alcuni studi internazionali, i quali affermano che l'approccio alla prevenzione di tipo tecnico e tecnologico può portare le frequenze sino a valori intorno 20 casi per 1000 lavoratori<sup>5</sup>. Per scendere sotto questo valore di frequenza infortunistica occorre integrare l'azione prevenzionale con l'adozione di Sistemi di Gestione della Salute e Sicurezza sul Lavoro (figura 2).

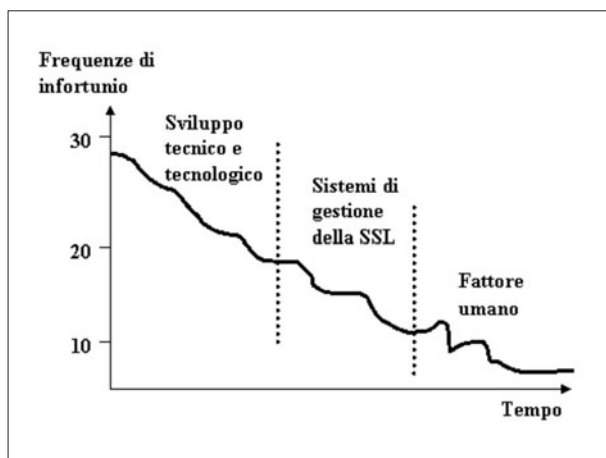


Fig. 2: Approcci, strategie ed interventi alla prevenzione degli infortuni in relazione alle frequenze di infortunio nel tempo (PROUST, 2009 modificato).

5 ALAIN PROUST, *Experience feedback on tools leading to significant improvements*, atti del 2° International Forum of Industrial Safety, Milano, luglio 2009.

In sintesi, e per non creare fraintendimenti, lo sviluppo tecnico e tecnologico resta importante e fondamentale in materia di prevenzione, ma è opportuno che sia affiancato dall'introduzione di modelli organizzativi e gestionali, da sistemi di gestione della sicurezza, in grado di connettere gli investimenti in impianti, macchine e strutture più moderni in un quadro di obiettivi e risultati condivisi tra management e lavoratori, utile a sostenere un percorso di miglioramento consapevole e continuo e, in quanto tale, duraturo della performance prevenzionale<sup>6</sup>. Su questi elementi si fonda anche l'impostazione di base della direttiva 89/391 (D.Lgs. 626/1994 prima e D.Lgs. 81/2008 oggi), che però non li esplicita sino ad indicare le modalità gestionali per realizzare la concreta integrazione della salute e sicurezza sul lavoro nella complessiva gestione delle organizzazioni. Il D.Lgs. 81 fissa i punti nodali definendoli come adempimenti da realizzare, ma non dice come questi si connettono con la gestione economica e finanziaria, con la politica degli acquisti, con la gestione delle risorse umane e la rilevazione e la soddisfazione dei clienti. Questo perché non è e non può essere lo scopo della legge. Spetta al "datore di lavoro", imprenditore o manager che sia, leggere con approccio gestionale il testo di legge<sup>7</sup>.

Attuare un SGSL significa agire sulla parte "biologica" delle organizzazioni, cioè quella afferente alla componente umana e alle sue relazioni, alla struttura organizzativa che le governa, alla gestione del capitale umano, in termini di sviluppo di competenze e capacità, attraverso la partecipazione ed il coinvolgimento delle strutture e funzioni aziendali verso i modelli e le scelte definiti dai vertici dell'organizzazione stessa, estendendo l'area di attenzione e responsabilità lungo la catena di fornitura.

Quindi per ridurre gli infortuni e le malattie professionali i Sistemi di Gestione sono, nell'attuale situazione del contesto prevenzionale italiano ed europeo, uno strumento appropriato da spingere e rafforzare.

Conferme in questo senso vengono da uno studio INAIL pubblicato nel 2008<sup>8</sup> e ripreso in molte pubblicazioni successive, che mostra come nelle aziende che hanno adottato un SGSL gli indici di frequenza e di gravità degli infortuni risultano mediamente inferiori a quelli riscontrati nell'insieme delle imprese dello stesso settore produttivo. Tale riduzione è in media del 15%, con punte, in alcuni comparti produttivi, anche del 45%. Certamente sono risultati incoraggianti che confermano le ipotesi e le teorie di base che ci si augura possano essere con-

- 6 F. BENEDETTI, *C'è una via che porta a "infortunio zero*, Nuovi lavori, Newsletter n. 50 del 20 luglio 2010 - ripubblicato da ILO ROMA Newsletter - Aprile 2010 dedicata al tema, proposto dall'ILO per il 2010, Rischi emergenti e nuovi modelli di prevenzione in un mondo del lavoro che cambia.
- 7 F. BENEDETTI, *Approcci manageriali alla salute e sicurezza sul lavoro*, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Atti del Convegno: *SGSL: Sistemi di Gestione della Salute e Sicurezza sul Lavoro*, Trieste, 22-24 settembre 2005.
- 8 M.I. BARRA, P. FIORETTI, G. MORINELLI, A. TERRACINA, *OH&S economic analysis: an evaluation tool and the results on OHSAS 18001 certified company*, XVIII World Congress - KOSHA, 29 giugno - 2 luglio 2008, Korea.

fermati e rafforzati in futuro. Attualmente è in corso uno studio analogo nel quale verrà operato lo stesso confronto riferito al triennio 2007 - 2010.

### 1.1 *Principi gestionali*

Le organizzazioni, indipendentemente dalla loro natura giuridica, dovrebbero essere viste come sistemi aperti che si interrelazionano e scambiano elementi con l'ambiente nel quale sono inserite e del quale hanno necessità per poter vivere ed esistere<sup>9</sup>. In altre parole le organizzazioni, ed in particolare le imprese, devono individuare e considerare coloro che sono rappresentativi dell'ambiente in cui vivono ed operano, perché da questi prendono entità che utilizzano e trasformano per realizzarne altre che poi devono a loro volta cedere e fornire generando, in questo passaggio, una quota sufficiente di valore. Questi soggetti sono i cosiddetti portatori di interesse, gli stakeholders dell'organizzazione, che possono determinarne il grado di successo in funzione di quanto e come produce reddito e ricchezza, se inquina, se è sicura, se tutela il lavoro e la sicurezza di chi lo svolge, se concorre o meno allo sviluppo della società. Gli stakeholders delle organizzazioni sono molti e vanno dai clienti ai fornitori, dai finanziatori agli azionisti, dalle comunità locali allo Stato e le sue istituzioni, dall'ambiente alle generazioni future, e, soprattutto, comprendono i lavoratori, cioè coloro che operano e concorrono, con la loro attività, al soddisfacimento delle esigenze dell'organizzazione e di tutti gli altri portatori di interesse, essendolo loro stessi<sup>10</sup>.

Per definire le linee generali di approccio alla gestione sistemica delle organizzazioni, in modo che sia funzionale a recepire e soddisfare i loro portatori di interesse, ci vengono in aiuto gli otto principi delle norme per la gestione qualità della serie ISO 9000 nell'edizione del 2000, che dobbiamo però allargare oltre l'unico riferimento al cliente proposto da tali norme ed estendere ed elencare come segue:

a) Orientamento agli stakeholders<sup>11</sup>

Le organizzazioni dipendono dai propri portatori di interesse; dovrebbero pertanto capire le loro esigenze presenti e future, soddisfare i loro requisiti e mirare a superare le loro stesse aspettative.

b) Leadership

I capi stabiliscono unità di intenti e di indirizzo dell'organizzazione. Essi dovrebbero creare e mantenere un ambiente interno che coinvolga pienamente il personale nel perseguimento degli obiettivi dell'organizzazione.

<sup>9</sup> EDWARD FREEMAN, *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, 1984.

<sup>10</sup> F. BENEDETTI *et al.*, *I sistemi di gestione per la sicurezza, la salute e l'ambiente*, EdiProfAIAS, 2004.

<sup>11</sup> La UNI EN ISO 9000:2000 parla di "Orientamento al cliente".

- c) **Coinvolgimento del personale**  
Le persone, a tutti i livelli, costituiscono l'essenza dell'organizzazione ed il loro pieno coinvolgimento permette di porre le loro capacità al servizio dell'organizzazione.
- d) **Approccio per processi**  
Un risultato desiderato si ottiene con maggiore efficienza quando le relative attività e risorse sono gestite come un processo.
- e) **Approccio sistemico alla gestione**  
Identificare, capire e gestire (come fossero un sistema) processi tra loro correlati contribuisce all'efficacia e all'efficienza dell'organizzazione nel conseguire i propri obiettivi.
- f) **Miglioramento continuo**  
Il miglioramento continuo delle prestazioni complessive dovrebbe essere un obiettivo permanente dell'organizzazione.
- g) **Decisioni basate su dati di fatto**  
Le decisioni efficaci si basano sull'analisi di dati e di informazioni.
- h) **Rapporti di reciproco beneficio con i fornitori**  
Un'organizzazione ed i suoi fornitori sono interdipendenti ed un rapporto di reciproco beneficio migliora, per entrambi, la capacità di creare valore.

Per realizzare rapporti di reciproco beneficio con i portatori di interessi, compresi i lavoratori, la direzione aziendale, nell'interpretare la propria leadership, ha un ruolo di primo piano, in quanto da essa discendono le scelte strategiche per la salute e la sicurezza sul lavoro e l'allocatione delle risorse necessarie a perseguirle. Essenziale è però anche il coinvolgimento degli stessi lavoratori, che devono condividere le scelte del management, se non addirittura parteciparvi fornendo spunti e suggerimenti. Il loro ruolo assume una valenza particolarmente accentuata nei confronti della salute e sicurezza sul lavoro, in cui i lavoratori, non solo partecipano alla realizzazione del sistema e possono condizionarne l'operatività ed i risultati, ma costituiscono la principale parte interessata.

Anche la dirigenza intermedia ha un ruolo fondamentale in quanto essa costituisce il tramite tra il vertice dell'organizzazione ed i lavoratori. Da essa dipende l'attuazione degli specifici obiettivi, nonché il controllo operativo sulle attività. È evidente quindi come tutte le componenti dell'organizzazione posseggono un loro ruolo nel sistema organizzato, di valenza proporzionale al livello gerarchico in cui tale componente si colloca, interpretando il quale concorrono alla sua efficacia ed efficienza.

I sistemi organizzati trasformano gli elementi che prendono dall'ambiente in cui vivono, in altri che successivamente cedono attraverso i loro processi interni. Dunque, per sviluppare la crescita di valore, le organizzazioni devono individuare e gestire i processi attraverso i quali operano, tenendo presente che essi utilizzano risorse (comprese l'aria, l'acqua, l'energia) ed emettono prodotti e servizi,

di cui sono consapevoli e che è loro scopo realizzare, ma anche rumore, fumo, calore e le loro conseguenze (come inquinamento, infortuni e malattie).

Secondo PORTER<sup>12</sup> le organizzazioni operano secondo uno o più processi principali, che sono quelli deputati alla realizzazione dei prodotti e servizi e dai quali ci si attende la generazione del valore, e da una serie di processi di supporto che non generano il valore direttamente ma indirettamente, concorrendo alla efficacia e ed efficienza dei processi principali. Tipici processi di supporto sono quelli direzionali, quelli degli acquisti, della gestione delle risorse umane, della gestione delle infrastrutture e della tecnologia. Tra tutti questi processi, principali e di supporto, dobbiamo considerarne, e mai dimenticarne un altro, che può influire pesantemente sulla generazione di valore aggiunto ed ha interferenze reciproche con tutti i processi suddetti: quello afferente alla salute e sicurezza sul lavoro.

Un altro elemento gestionale cruciale è il sistema dei controlli che consente il monitoraggio delle attività e delle prestazioni, nonché la raccolta dei dati oggettivi sui quali basare scelte e decisioni. Il sistema di monitoraggio si basa sulla scelta di opportuni indicatori rispetto ai quali misurare i risultati raggiunti e le performance realizzate.

Dalle misure e dai controlli scaturiranno le necessarie azioni correttive e preventive ma anche gli elementi, i dati, su cui il management potrà individuare le aree per il miglioramento continuo delle condizioni di salute e sicurezza sul lavoro.

Tutto ciò significa gestire gli aspetti di tutela della salute sicurezza sul lavoro dell'organizzazione, definire cioè delle modalità attraverso le quali guidarla e tenerla sotto controllo relativamente a questo aspetto; in altre parole significa disporre di un sistema di gestione, attraverso il quale definire i propri obiettivi e le modalità per raggiungerli, formulando le proprie politiche e strategie, regolando i rapporti tra le persone, definendo una struttura organizzativa funzionale a tale scopo e nell'ambito della quale fissare una gerarchia e le modalità di interrelazione, nonché individuando un metodo per rilevare e misurare i propri risultati.

### *1.2 Storia ed evoluzione dei principali standard sui Sistemi di Gestione della Salute e Sicurezza sul Lavoro*<sup>13</sup>

Per quanto riguarda la gestione della sicurezza non esistono norme ufficiali a livello internazionale come per la gestione della qualità (serie UNI EN ISO 9000) o per l'ambiente (serie UNI EN ISO 14000).

Vi è stato però un progressivo fiorire di documenti guida, di standard gestionali,

<sup>12</sup> MICHAEL PORTER, *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, 1985.

<sup>13</sup> F. BENEDETTI *et al.*, *Gestione Aziendale e salute e sicurezza sul lavoro*, Quaderni della sicurezza AIFOS, n. 3 - Anno 1.

emessi da vari enti ed istituzioni, spesso aggregati in gruppi di lavoro, che hanno cercato di mutuare i principi logici delle norme di gestione per la qualità e per la gestione ambientale, alla salute e sicurezza sul lavoro<sup>14</sup>.

Il primo importante documento compiuto di guida e riferimento per l'implementazione di un SGSL nelle aziende nasce nel 1996 con la BS<sup>15</sup> 8800. Si tratta di una linea guida pubblicata dall'ente di normazione britannico, il BSI - British Standard Institute, con lo scopo di fornire uno standard gestionale di adozione volontaria che consentisse alle aziende di facilitare la gestione dei rischi, migliorare le condizioni di salute e sicurezza connesse con le loro attività ottenendone un ritorno economico e che sviluppasse un'immagine responsabile dell'azienda nel mercato. La BS 8800 ha avviato una discussione presso l'ISO per la creazione di una norma valida a livello mondiale per i sistemi di gestione della salute e sicurezza sul lavoro. Tale discussione non ha trovato conclusione positiva e, fino ad oggi, non esiste, come detto, una norma internazionale in materia di SGSL figlia del sistema ufficiale di normazione.

Nel 1999, sempre il BSI, insieme ad un gruppo di organismi di certificazione e di enti di normazione di vari paesi, quasi tutti di area di influenza britannica, hanno elaborato uno standard, la OHSAS<sup>16</sup> 18001, scritta in modo da fornire i requisiti utili a poter verificare e quindi certificare i sistemi di gestione di salute e sicurezza sul lavoro. Questo documento non è una vera norma in quanto nasce fuori dal sistema di normazione ufficiale, ma poiché si integra con i sistemi di gestione descritti nella ISO 9001, e nella ISO 14001, ed ha come scopo la dimostrazione di conformità a fini certificativi, diverse imprese, nel Mondo e anche in Italia, la hanno adottata e si sono fatte certificare contribuendo così ad affermare le 18001 come lo standard più diffuso in materia. Visto il successo di diffusione ed al termine di un lunga raccolta di dati ed informazioni in tutti i paesi del Mondo, la 18001:1999 è stata aggiornata ed innalzata al rango di norma inglese dal BSI nel 2007.

Parallelamente a tutto ciò, nel 1999, l'Unione Europea rende noto un documento (Doc. 0135/4/99 EN - European guideline on the Organisation of Occupational Safety and Health), rimasto però allo stato di draft e mai pubblicato ufficialmente, contenente un testo di grande interesse, in quanto fissa una serie di elementi di fondo in materia di SGSL che si ritrovano, in parte mutati, nella linea guida pubblicata nel 2001 dall'International Labour Organization - ILO<sup>17</sup>.

Questo documento, pubblicato nell'ambito di un più vasto progetto denominato "Safework", e dal titolo "ILO/OSH 2001 - Guidelines on occupational safety and health system", assume subito grande importanza sia perché emesso da una gran-

14 F. BENEDETTI *et al.*, *I sistemi di gestione per la sicurezza, la salute e l'ambiente*, EdiProfAIAS, 2004.

15 British Standard.

16 Occupational Health and Safety Assessment Series.

17 L'ILO è l'agenzia dell'ONU in materia di lavoro e sicurezza sociale.

de agenzia internazionale ufficialmente riconosciuta, sebbene non operante nel campo della normazione tecnica, sia per i contenuti proposti. Essi confermano la necessità di disporre di modelli gestionali relativi alla salute e sicurezza sul lavoro e, dall'altro, indicano una strada non in linea con il modo di procedere dell'ISO. Infatti, non si propone uno standard unico e vincolante a livello internazionale e valido in ogni parte del mondo, come ad es. la ISO 9001. L'ILO, invece, propone delle linee guida, generali e di impostazione che indicano la struttura del SGSL ed i requisiti di massima rispetto ai quali invitano i sistemi locali ad elaborare, a livello nazionale e di comparto, modelli di maggior dettaglio che definiscano requisiti più calzanti per le specifiche realtà ed esigenze, rendendo quindi più facile il compito delle imprese di implementare efficacemente i propri sistemi interni di gestione<sup>18</sup>.

Anche in considerazione di questa indicazione dell'ILO, così come dell'assenza di un riferimento normativo ISO o UNI e dell'importanza di disporre di un modello gestionale condiviso dalle parti interessate, L'INAIL, l'UNI, l'ISPESL<sup>19</sup> con tutte le principali associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori hanno predisposto e pubblicato, a cura dell'UNI, nel settembre 2001, le "Linee Guida per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL)". Queste linee guida non sono una norma e non è possibile utilizzarle a fini di certificazione, tuttavia sono un modello gestionale condiviso da istituzioni e parti sociali ed hanno spinto l'intero sistema prevenzionale del nostro Paese a ragionare concretamente su questo importante argomento. Infatti, un paio di anni dopo la pubblicazione delle Linee Guida SGSL, l'UNI ha tentato la strada della norma ufficiale italiana in materia di SGSL. È stato creato un gruppo di lavoro che ha redatto una bozza di norma andata due volte in inchiesta pubblica, ma poi, l'opposizione di una sola, ma politicamente importante, componente sociale non ha fornito la condivisione ritenuta necessaria alla emanazione definitiva.

Si ritiene che la mancata emissione della norma UNI in materia di SGSL sia stato una grande occasione persa dal sistema Paese. La prima bozza di norma era già pronta nel 2003 e, se fosse uscita tempestivamente, avrebbe di fatto superato le OHSAS 18001, nate da un sistema esterno per ampliare il mercato della certificazione. La bozza di norma non è ancora ufficialmente ritirata ed il processo di emissione non è definitivamente chiuso, ma, dopo la pubblicazione del D.Lgs. 81/2008 ed in particolare dell'art. 30, le condizioni per una sua pubblicazione sembrano ormai non essere più all'ordine del giorno.

Nel frattempo in Europa molti paesi, tra cui la Germania, l'Austria, l'Irlanda, hanno seguito l'esempio italiano ed hanno pubblicato delle Linee Guida nazionali in materia di SGSL.

18 Questo aspetto verrà ripreso più avanti quando si parlerà delle numerose linee guida redatte e pubblicate in Italia per i diversi comparti produttivi e tipologie aziendali.

19 Da maggio 2010 l'ISPESL è confluito nell'INAIL.

Nel 2004 anche le BS 8800 sono state aggiornate attraverso la pubblicazione di una nuova versione di questa famosissima linea guida, ma in Italia la cosa non ha avuto alcuna risonanza.

Come già accennato, nell'estate del 2007 sono state aggiornate e modificate le OHSAS 18001 il cui rinnovamento, combinato con la promozione a rango di norma ufficiale inglese, è avvenuto in Italia senza particolari clamori, essendo il dibattito sulla sicurezza monopolizzato dalla gestazione del cosiddetto "Testo Unico". Eppure è stato un evento di grande importanza che potrebbe far rinascere la discussione presso l'ISO sulla nascita di una norma internazionale sulla salute e sicurezza sul lavoro.

Nel 2008 sono state ripubblicate le OHSAS 18002<sup>20</sup>, linee guida per l'applicazione delle 18001. Le 18002 non sono molto semplici da applicarsi, ma, una volta assimilata la chiave interpretativa, forniscono indicazioni di progettazione del sistema interessanti e utili.

### 1.3 Le linee guida SGSL e le OHSAS 18001

Il modello gestionale delle Linee Guida SGSL e delle OHSAS 18001 (si fonda sui seguenti aspetti principali (figura 3):

*il cerchio di Deming, PDCA*, noto anche come cerchio della qualità, o PDCA (Plan, Do Check, Act), è la rappresentazione del cosiddetto "paradigma di Deming, secondo il quale ogni attività deve essere pianificata, attuata secondo quanto pianificato, si deve controllare che quanto fatto sia risultato coerente con quanto pianificato e consenta di raggiungere i risultati voluti, dopo le eventuali necessarie correzioni, questa attività deve essere riportata in una procedura la cui applicazione consente il mantenimento nel tempo dei risultati pianificati.

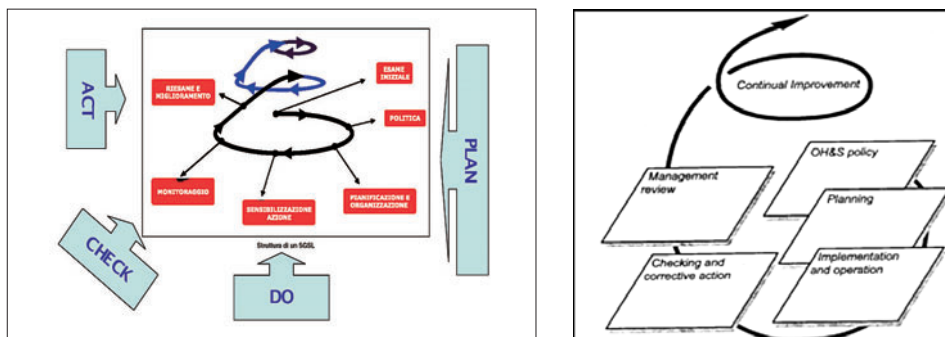


Fig. 3: L'evoluzione a spirale del ciclo di Deming nelle Linee Guida SGSL (UNI 2001) e nelle BS OHSAS 18001.

20 OCCUPATIONAL HEALTH AND SAFETY MANAGEMENT SYSTEM, *Guidelines for the implementation of OHSAS 18001.*

- *La gestione sistemica e per processi* delle organizzazioni secondo la quale Ogni organizzazione aziendale è considerata come un insieme di processi<sup>21</sup>.
- *L'approccio al miglioramento continuo* che può essere definito come il “processo di accrescimento del sistema di gestione per ottenere miglioramenti complessivi dei livelli di prestazione del sistema stesso in accordo con la politica dell'organizzazione”.
- *L'integrazione con la gestione complessiva* delle organizzazioni e, ove siano presenti, con i sistemi di gestione per la qualità (serie ISO 9000) e per l'ambiente (serie ISO 14000).
- *L'adozione volontaria*.
- *La non assoggettabilità del SGSL e dei suoi contenuti applicativi all'azione degli enti di vigilanza*.

Cui si aggiunge, solo per le Linee guida SGSL, l'impossibilità dell'utilizzo delle Linee guida SGSL per la certificazione di parte terza.

Il sistema tracciato dalle Linee guida SGSL presta, inoltre, attenzione alle necessità applicative e cerca di fornire indicazioni utili per l'adozione, anche da parte delle organizzazioni più piccole come le piccole e medie imprese<sup>22</sup>.

Il modello gestionale definito nelle Linee Guida SGSL non è in contrasto con le OHSAS 18001. I punti di fondo sono analoghi; però le prime sono scritte avendo come focus l'organizzazione e l'implementazione del sistema di gestione, le seconde sono focalizzate all'audit ed alla verifica per la certificazione e, quindi sulle necessità di chi deve farla e condurla.

Un confronto schematico tra questi due standard è riportato in figura 4.

Dal punto di vista dei contenuti i due documenti hanno aree piuttosto ampie di sovrapposizione, che però risultano non sempre immediate da cogliere, data la diversa impostazione di scrittura dei due testi che danno anche un diverso rilievo ad alcuni argomenti. In particolare le Linee Guida danno uno spazio molto maggiore alle tematiche di condivisione, cooperazione, comunicazione, formazione e modalità di integrazione del SGSL nella gestione complessiva. Le 18001 forniscono inve-

<sup>21</sup> Insieme di attività che trasformano elementi in ingresso in elementi in uscita. I processi aziendali possono essere classificati in processi principali e secondari o di supporto. I processi principali sono quelli caratteristici dell'azienda, in sintesi sono quelli che producono i beni ed i servizi che l'azienda fornisce ai propri clienti. Attraverso i processi principali l'organizzazione produce valore. I processi di supporto, non producono valore di per se e non sono in diretto contatto con il cliente, ma il loro funzionamento serve a facilitare e favorire l'operatività dei processi principali e, quindi, contribuiscono a che essi producano con maggior efficienza ed efficacia (sono ad es. i processi di direzione, di acquisti, di gestione delle risorse umane, di gestione finanziaria, di gestione delle infrastrutture, di gestione del know how, ecc.). La visione sistemica è data proprio dal riconoscere la profonda interazione e sinergia tra i diversi processi e di come le performance di un processo possano influenzare quelle degli altri e, di conseguenza, la competitività dell'organizzazione.

<sup>22</sup> Nonostante ciò permangono difficoltà per le piccolissime imprese nell'implementare un SGSL. Per tale ragione sono state redatte, dall'INAIL e dalle parti sociali del comparto, Linee di indirizzo, denominate Linee di indirizzo SGSL - MPI, specifiche per le microimprese che più avanti nel testo saranno oggetto di trattazione specifica, Al comma 5 bis dell'art. 30 del D.Lgs. 81/2008, come modificato dal D.Lgs. 106/2009, il compito di individuare procedure semplificate per l'adozione di modelli di organizzazione e gestione della sicurezza per le piccole imprese è affidato alla Commissione consultiva permanente.

ce requisiti più accurati sulla valutazione dei rischi, la gestione delle non conformità, degli incidenti e degli infortuni, così come sulla gestione delle emergenze, su cui le Linee Guida insistono poco in quanto ritenuti temi già definiti dalla legislazione.

OHSAS 18001	LINEE GUIDA SGSL
non sono norme ufficiali	
integrabili con ISO 14001 e ISO 9001	
adozione volontaria	
non soggette all'attività di vigilanza	
applicabilità generale in ogni organizzazione	
NON E' CONDIVISO DALLE PARTI INTERESSATE	E' CONDIVISO DALLE PARTI SOCIALI
SONO CERTIFICABILI	NON SONO CERTIFICABILI
	FOCUS SULLA IMPLEMENTAZIONE DEL SGSL
FOCUS SULLA VERIFICA DEL SGSL	ENFASI SU <ul style="list-style-type: none"> <li>- partecipazione</li> <li>- coinvolgimento</li> <li>- integrazione con la gestione complessiva</li> </ul>

Fig. 4: OHSAS 18001 e Linee Guida SGSL a confronto.

Secondo la definizione della 18001 in figura 5, la gestione dei rischi per la salute e la sicurezza non solo è un elemento connaturato nella gestione complessiva dell'organizzazione ma è influenzata ed in grado di condizionarne i risultati di business. Nella seconda parte della stessa definizione sono riassunti in poche righe gli elementi costitutivi di un SGSL. Come si può leggere le Linee Guida SGSL non forniscono una definizione vera e propria. Il testo di figura 5 è estratto, infatti, dalla premessa dove è espresso cosa si intende per Sistema di Gestione della Salute e Sicurezza sul Lavoro.

OHSAS 18001:1999	Linee Guida SGSL
<p><i>Il Sistema di Gestione della Salute e Sicurezza sul Lavoro è quella parte del sistema di gestione complessivo che facilita la gestione dei rischi per la salute e la sicurezza sul lavoro associati al business dell'organizzazione. Include la struttura organizzativa, le attività di pianificazione, le responsabilità, le pratiche, le procedure, i processi e le risorse necessarie per sviluppare, implementare, raggiungere, riesaminare e mantenere la politica dell'organizzazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro<sup>23</sup>.</i></p>	<p><i>La gestione della salute e della sicurezza sul lavoro costituisce parte integrante della gestione generale dell'azienda. La realizzazione degli obiettivi di salute e sicurezza nelle aziende non comporta l'obbligo né la necessità di adozione di sistemi di gestione della sicurezza. Le presenti linee guida costituiscono pertanto un valido aiuto per le imprese che intendono volontariamente adottare un sistema di gestione della sicurezza. Un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (in seguito denominato SGSL) integra obiettivi e politiche per la salute e sicurezza nella progettazione e gestione di sistemi di lavoro e di produzione di beni o servizi. Il SGSL definisce le modalità per individuare, all'interno della struttura organizzativa aziendale, le responsabilità, le procedure, i processi e le risorse per la realizzazione della politica aziendale di prevenzione, nel rispetto delle norme di salute e sicurezza vigenti.</i></p>

Fig. 5: La definizione di SGSL nella 18001:1999 e nelle Linee Guida SGSL a confronto.

- 23 L'edizione 2007 delle 18001 riporta una definizione più semplice che elimina il concetto dei rischi associati al business. Questa definizione del 1999 rimane però, ad avviso di chi scrive, estremamente interessante ed illuminata e concettualmente preferibile a quella più aggiornata.

Si tratta di definizioni diverse ma analoghe nei concetti esposti, sebbene con forma e dettagli peculiari, che in sintesi affermano che:

- salute sicurezza sul lavoro sono in collegamento con la competitività della azienda e ne deve essere fatta una gestione integrata con la gestione complessiva dell'organizzazione;
- un SGSL:
  - è utile per facilitare la prevenzione dei rischi quando integra la gestione della salute e sicurezza sul lavoro nei processi aziendali;
  - comprende una serie di elementi (responsabilità, pianificazione, processi, prassi e procedure, risorse) che l'impresa deve mettere in azione per realizzare la propria politica di miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza sul lavoro;
  - ha come presupposto il rispetto della legislazione vigente ed è utile per mantenere nel tempo la conformità e facilitare la capacità di adattamento all'evoluzione di leggi.

In modo schematico la sequenza di attività utile a realizzare un SGSL può essere così sintetizzata (figura 3):

- a) esame iniziale<sup>24</sup>;
- b) redazione, emanazione e diffusione della politica della salute e sicurezza sul lavoro;
- c) pianificazione;
- d) definizione della struttura organizzativa del SGSL;
- e) realizzazione ed attuazione di quanto pianificato;
- f) sensibilizzazione del personale attraverso il coinvolgimento e la partecipazione di tutti i componenti dell'organizzazione;
- g) controllo operativo e monitoraggio;
- h) riesame e miglioramento.

Dunque il primo passo è l'esame iniziale attraverso il quale raccogliere tutte le informazioni utili per capire il punto di partenza dal quale pianificare il rispetto dei requisiti gestionali richiesti dallo standard di riferimento.

In questa fase si deve capire quale struttura organizzativa esiste e se questa è congrua o deve essere modificata, se i processi, le procedure e le prassi già in atto sono idonei rispetto agli scopi dell'organizzazione ed ai problemi da fronteggiare.

Queste informazioni si cumulano con quelle indispensabili che derivano dalla valutazione dei rischi e consentono quindi una concreta definizione degli obiettivi da raggiungere con immediatezza e di quelli, invece, raggiungibili in un lasso

24 Le OHSAS 18001 non comprendono l'esame iniziale.

di tempo più lungo, in funzione delle risorse disponibili o attivabili, consentendo una realistica previsione del livello di sicurezza realizzabile e della sua progressiva evoluzione nel tempo.

Partendo dalle informazioni raccolte, per attuare un SGSL l'Alta Direzione<sup>25</sup> dell'organizzazione deve stabilire una linea d'azione, una strategia, la politica aziendale<sup>26</sup> in materia di salute e sicurezza sul lavoro, da seguire e da realizzare in un determinato arco di tempo, attraverso una accurata pianificazione, mettendo in piedi una struttura organizzativa adeguata allo scopo, definendo accuratamente le responsabilità, specifiche procedure, pratiche e processi e assegnando congrue risorse.

Il processo di gestione della sicurezza è un processo direzionale, cioè la responsabilità su di esso è dell'alta direzione dell'organizzazione, cui spetta l'emanazione della politica, la definizione degli obiettivi, l'attribuzione delle risorse per raggiungerli, l'assegnazione delle responsabilità e delle autorità in azienda. Il ruolo della direzione rende effettiva la sua "leadership" se la fonda sul confronto, la partecipazione, la condivisione con il personale della propria organizzazione. Secondo le Linee Guida SGSL l'impegno ed il coinvolgimento di tutte le funzioni aziendali, ed in particolare dei livelli principali dell'organizzazione, sono determinanti per raggiungere gli obiettivi pianificati. Occorre anche considerare che il personale opera all'interno del SGSL, e più in generale nell'organizzazione, per il positivo raggiungimento degli obiettivi gestionali che hanno come scopo principale la loro stessa tutela. Personale coinvolto, informato e formato è attivo e partecipa nell'ottenimento degli obiettivi di salute e sicurezza aziendali. Il SGSL individua coinvolgimento, informazione e formazione come attività prevenzionali da identificare nei contenuti e nelle modalità attuative e di verifica della loro efficacia. Nella fattispecie il coinvolgimento e la partecipazione si giovano anche della presenza di un figura di rappresentanza e di mediazione, il

- 25 L'Alta Direzione è costituita da coloro che sono al vertice dell'organizzazione e la governano. L'alta direzione ed il Datore di Lavoro, figura identificata dal D.Lgs. 81 come massimo responsabile aziendale in materia di sicurezza, a volte, specialmente nelle organizzazioni grandi e strutturate, non sono coincidenti (in molte grandi aziende il datore di lavoro è un dirigente nemmeno molto vicino al vertice aziendale). Occorre comunque che l'organizzazione identifichi l'alta direzione alla quale ricondurre le responsabilità gestionali richieste dal SGSL. L'alta direzione, o lo stesso datore di lavoro che non possa o non intenda occuparsi direttamente del SGSL, deve incaricare una persona per rappresentarlo in questa attività. Questo "rappresentante della direzione", deve essere in grado di svolgere i suoi compiti autonomamente e, pertanto, deve essere qualcuno in possesso di capacità adeguate e disporre di sufficiente autorità all'interno dell'azienda.
- 26 La "politica aziendale di salute e sicurezza sul lavoro" può essere definita come l'insieme degli obiettivi, degli indirizzi e dei principi d'azione dell'azienda riguardo alla sicurezza e salute nei luoghi di lavoro. La sua formulazione, in modo documentato, cioè in forma scritta, spetta all'alta direzione che deve dimostrare, particolarmente all'interno dell'organizzazione, di credere nell'importanza della sicurezza. La politica viene emessa per dare gli indirizzi attraverso cui guidare l'organizzazione e stabilisce il quadro di riferimento all'interno del quale vengono stabiliti gli obiettivi di sicurezza da raggiungere. In altre parole gli obiettivi di miglioramento che verranno man mano pianificati dovranno essere coerenti con la politica di salute e sicurezza emanata dall'organizzazione. L'insieme di politica e obiettivi individuano i risultati da raggiungere e, quindi, tracciano la strada verso il miglioramento continuo. La politica è funzione del modo in cui il top management vede e gestisce la propria organizzazione e ne indica lo sviluppo nel tempo; essa deve esprimere consapevolezza e assunzione di responsabilità.

Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza - RLS che può offrire un contributo propositivo ed attivo ben oltre la semplice “consultazione”.

Il SGSL opera sotto vincoli obbligatori che vengono dalla legislazione e quelli volontariamente assunti dall’azienda, cioè lo standard di gestione che si ritiene di adottare e seguire. Il rispetto della legge è fondamentale. Solo assicurando il mantenimento della conformità legislativa il sistema potrà virtuosamente agire, altrimenti i metodi e le modalità gestionali saranno utilizzati in modo distorto per gestire la non conformità alle leggi senza ridurre concretamente i rischi per la sicurezza e per il business dell’organizzazione.

Il SGSL è centrato sulla valutazione dei rischi e sulla loro continua e progressiva riduzione. Per fare questo si focalizza sui processi gestiti dall’organizzazione sulle loro modalità operative e sugli influssi e le relazioni reciproche tra essi. Per fare questo pianifica ed attua specifici controlli operativi<sup>27</sup> ed un sistema di monitoraggio e misurazioni utili a tenerne sotto controllo l’adeguatezza e la pertinenza alla realtà delle singola organizzazione in modo che risulti sempre quanto più efficace ed efficiente rispetto agli scopi di sviluppo della prestazione prevenzionale ed all’impiego delle risorse disponibili<sup>28</sup>.

Al controllo e monitoraggio deve essere agganciato un processo di trattamento delle eventuali non conformità riscontrate da risolvere attraverso adeguate azioni correttive. Il processo di correzione viene attivato anche e soprattutto per quasi incidenti, incidenti ed infortuni.

Tutte le informazioni derivanti dal monitoraggio e controllo e sugli eventi negativi eventualmente avvenuti conducono al riesame della direzione. Il riesame è la ripetizione dell’esame iniziale che si svolge con cadenze definite e pianificate con lo scopo di correggere eventuali errori di gestione e di individuare nuovi ulteriori obiettivi di miglioramento delle performance prevenzionali dell’organizzazione.

Il SGSL è legato al tempo che collega i passaggi dell’intero sistema tra cicli successivi di riesame verso il miglioramento continuo.

**27** Per Controllo operativo si intende quell’insieme di attività con le quali si definiscono, pianificano e verificano le modalità di lavoro perché queste si svolgano in modo da assicurare il raggiungimento dei risultati desiderati e, pertanto, pianificati. In termini pratici ciò significa che avendo identificato le esigenze da soddisfare come fine delle attività, lo svolgimento di queste viene pianificato e descritto in specifiche procedure di lavoro di cui viene tenuta sotto controllo l’applicazione attraverso un adeguato sistema di monitoraggio in modo che le esigenze suddette vengano soddisfatte. Nel caso della sicurezza le esigenze da soddisfare sono quelle di evitare incidenti ed infortuni, e, soprattutto, visto che si adotta un approccio preventivo, l’eliminazione/riduzione dei rischi.

**28** L’attività di monitoraggio caratterizzante i sistemi di gestione e che ha maggiore capacità di misurare l’efficienza e l’efficacia del sistema è l’audit interno: “esame sistematico ed indipendente per determinare se le attività ed i risultati sono conformi alle misure pianificate, se queste sono attuate con efficacia e se sono adatte a perseguire la politica e gli obiettivi dell’organizzazione”. L’effettuazione di audit periodici, secondo un programma prestabilito, consente un esame più profondo e più critico di tutti gli elementi del sistema di gestione della sicurezza. Esso deve essere effettuato da soggetti esperti e competenti, indipendenti e non coinvolti nel sistema stesso, attraverso un metodo preciso e codificato. Le organizzazioni devono definire il proprio metodo per pianificare e gestire i propri audit interni. Per fare questo viene in supporto, per chi vorrà attuarla e seguirla, la UNI EN ISO 19011.

## 2. Il SGSL e la responsabilità sociale di impresa anche alla luce della UNI ISO 26000\*

Sembra totalmente fuori luogo parlare di Modelli e sistemi di gestione dandone una lettura attraverso la lente della Responsabilità Sociale di Impresa (RSI) e, più generalmente, delle Organizzazioni. Niente è invece più appropriato e pertinente se si riescono a connotare l'esatto campo di applicazione, le finalità e le modalità operative di un insieme di attività correlate fra di loro; un sistema, appunto, che nel costituire un riferimento teoretico, concorre a definire, organizzare, gestire e tenere sotto controllo condizioni operative e strutturali, funzionali ad una organizzazione, basate su principi di eticità ed economicità<sup>29 30 31</sup>.

Cosa è propriamente un sistema di gestione se non un'insieme di elementi tra loro correlati ed interagenti, necessari a definire una politica ed a conseguire gli specifici obiettivi?

Si tratta allora di associare al concetto stesso di *gestione* un termine più ampio, forse meno tecnico, che facilmente e prontamente faccia intendere a cosa ci si vuol riferire.

Di fatto si fa riferimento a *prassi gestionali* volte a caratterizzare, in termini di efficacia ed efficienza<sup>32 33</sup>, un modo di operare basato sul miglioramento continuo; qualificando tale modo di operare in maniera più precisa si può facilmente parlare di *corrette prassi gestionali*, introducendo un ulteriore parametro che rimanda al tema della correttezza, intesa non solo in termini quantitativi e parametrizzabili ma anche con riferimento ad ambiti ed aspetti legati all'etica, propri della singola organizzazione e dei rapporti che la stessa intrattiene.

L'approdo al tema della responsabilità sociale è allora quanto mai naturale ed immediato, addirittura semplice<sup>34</sup>, se ci si attiene alla definizione riportata nella *Guidance UNI ISO 26000:2010*, documento di valenza internazionale elaborato per declinare l'intera materia della Responsabilità Sociale delle Organizzazioni, ove con *corrette prassi gestionali* si fa riferimento a "condotta etica di una organizzazione nei rapporti con altre organizzazioni" che più propriamente riguarda "il modo in cui un'organizzazione utilizza i propri rapporti per promuovere risultati positivi, fungendo da

\* LUCINA MERCADANTE, INAIL, professionista CONTARP presso Staff Tecnico Multidisciplinare della Direzione Centrale Prevenzione.

29 A. MATAECENA, *La responsabilità sociale: da vincolo ad obiettivo. Verso una ridefinizione del finalismo d'impresa*, Egea vol.1 (1993).

30 G. RUSCONI, *Etica ed impresa. Un'analisi economica aziendale*, Clueb, Bologna (1997).

31 L. MERCADANTE, *Costi e benefici di una politica di responsabilità sociale*, Notizie di POLITEIA Anno XXIV, n. 89, (2008).

32 M. FRIEDMAN, *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, Chicago (1962).

33 M. FRIEDMAN, *The social responsibility of business is to increase its profit*, New York Time Magazine (1970).

34 L. MERCADANTE, *Responsabilità sociale di impresa: prospettive evolutive nel settore pubblico*, Rivista degli Infortuni e delle Malattie Professionali INAIL, fascicolo 2 (2006).

esempio e promuovendo l'adozione di responsabilità sociale in senso più ampio attraverso la sfera di influenza dell'organizzazione stessa".

Per completare il ragionamento è allora sufficiente citare la definizione di responsabilità sociale delle organizzazioni: "Responsabilità da parte di una organizzazione per gli impatti delle sue decisioni e delle sue attività sulla società e sull'ambiente, attraverso un comportamento etico e trasparente, che:

- contribuisce allo sviluppo sostenibile, inclusa la salute e il benessere della società,
- tiene conto delle aspettative degli stakeholder,
- è in conformità con la legge applicabile e coerente con le norme internazionali di comportamento,
- è integrato in tutta l'organizzazione e messo in pratica nelle sue relazioni"<sup>35</sup>.

Non rimangono dubbi. È proprio l'alveo della Responsabilità Sociale - delle Organizzazioni - il *locus* naturale ove ricondurre e collocare i diversi sistemi di gestione, modelli gestionali, riferimenti organizzativi<sup>36</sup>, che rappresentano gli strumenti volontari, idonei a realizzare comportamenti e pratiche virtuosi, in cui è la esplicitazione della *governance*, cioè del "sistema attraverso cui l'organizzazione prende ed attua decisioni per perseguire i suoi obiettivi", a qualificare l'organizzazione stessa. Di fatto il concetto di *governance* non esprime, *ex se*, a quali valori attinga o si ispiri l'organizzazione nell'assumere ed attuare le proprie decisioni, svincolando il termine da qualunque implicazione di natura etica; è però inconfutabile che la *governance* costituisca l'elemento cruciale nella definizione del processo strategico e decisionale dell'organizzazione, espressione, non solo *de facto*, del sistema valoriale interno<sup>37</sup>.

Il modo in cui una organizzazione intenda esplicitare la propria missione, quali siano i valori ed i comportamenti di riferimento sono scelte aziendali di fondo, modelli interni di *governance*, che definiscono e caratterizzano il modo in cui ciascuno, indipendentemente dalla natura, dalla tipologia, dalla dimensione, sceglie di essere quel che è, libero di attuare politiche, di cui valuta l'impatto, e cosciente che le decisioni assunte e le strategie adottate generano inevitabili ricadute ed effetti. Affiora dunque, fino a diventare evidente, il tema delle conseguenze, delle ricadute e delle ripercussioni, che permette di scoprire nuovi perimetri e contorni operativi entro cui misurarsi con soggetti terzi, interlocutori diretti ed indiretti, a vario livello coinvolti nella sfera di azione e di influenza dell'impresa e, *latu sensu*, dell'organizzazione.

35 *Guidance on social responsibility UNI ISO 26000:2010.*

36 L. MERCADANTE, *Modelli applicativi per una cultura di responsabilità sociale di impresa*, Atti 4° Seminario di aggiornamento dei professionisti Contarp, Assisi 22-24 novembre 2005.

37 J. WEISER, S. ZADEK, *Conversations with Disbelievers, Persuading Companies to address Social Challenges*, The Ford Foundation, New York (2000).

Si tratta di considerare l'intero sistema delle relazioni, e dunque degli stakeholder<sup>38</sup>, quale perno nella definizione stessa della sfera di influenza, che è "estensione dei rapporti politici, contrattuali, economici o di altro tipo attraverso i quali una organizzazione ha la possibilità di influire sulle decisioni o sulle attività di altre organizzazioni o individui<sup>35</sup>".

Il rimando alla catena del valore è adesso ovvio, oltre che logico, e rende chiara la traduzione in operatività di concetti ritenuti troppo spesso unicamente astratti. Di fatto definire la catena del valore "sequenza completa di attività e di soggetti che forniscono o ricevono valore sotto forma di prodotti o servizi", includendo tra "i soggetti che forniscono valore i fornitori, i lavoratori esterni, gli appaltatori ed altri e tra i soggetti che ricevono valore i clienti, i consumatori, gli utenti, i membri e gli altri utilizzatori" apre a letture diverse, e nuove, di politiche e strategie consolidate, poste in essere per realizzare condizioni ed iniziative a favore, ad esempio, di imprese socialmente responsabili.

Si torna così alle *corrette prassi gestionali* laddove, in riferimento alla promozione della responsabilità sociale nella catena del valore, si evidenzia come "attraverso la leadership e l'esempio lungo la catena del valore, un'organizzazione possa promuovere l'adozione ed il sostegno dei principi e delle pratiche della responsabilità sociale" provvedendo, per esempio, a:

- "integrare criteri etici, sociali, ambientali, di uguaglianza di genere, di salute e sicurezza, nelle proprie politiche e pratiche di acquisto, distribuzione e appalto per aumentare la coerenza con gli obiettivi sociali;
- fornire sostegno alle piccole e medie organizzazioni, compresa una maggiore consapevolezza sugli aspetti specifici della responsabilità sociale e sulle migliori prassi e fornire assistenza aggiuntiva (per esempio, assistenza tecnica in termini di rafforzamento delle capacità tecniche o di altre risorse) per raggiungere obiettivi socialmente responsabili;
- esercitare, in modo appropriato, la necessaria diligenza e il monitoraggio delle organizzazioni con cui essa ha relazioni, al fine di evitare che l'organizzazione comprometta il proprio impegno per la responsabilità sociale<sup>35</sup>".

A tutto ciò è intimamente connesso il concetto di necessaria diligenza - *due diligence* - che, rivisitato nella accezione funzionale al tema della responsabilità sociale, riporta ad un "processo globale proattivo necessario ad identificare gli impatti negativi, reali e potenziali, di tipo sociale, ambientale ed economico, delle decisioni e delle attività di una organizzazione, inerenti l'intero ciclo di vita di un progetto o di una attività dell'organizzazione, con lo scopo di evitare, o di mitigare, tali impatti negativi".

Fondamentale la traslazione concettuale al tema della salute e sicurezza sul lavoro.

38 R.E. FREEMAN, *Strategic management: a stakeholder approach*, Pitman, Boston (1984).

ro per comprendere che la *due diligence* indica il processo di analisi e valutazione atto a far emergere situazioni di rischio o di non conformità, palesi o latenti (relative ad esempio al mancato recepimento di adempimenti di sicurezza), ed a misurare in termini economici le passività ad esse collegate (generalmente i costi per la messa a norma di impianti, macchine e luoghi di lavoro).

Ma non ci ritroviamo appieno nel processo di gestione del rischio, all'interno di un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro, in una fase facilmente assimilabile per scopi, finalità, modalità operative, esecuzione, conduzione e rendicontazione all'audit?

E non è l'audit espressione, forma, strumento per esercitare il controllo, come contromisura al rischio<sup>39, 40</sup>? Ed ancora, nell'intendere la prevenzione come forma di controllo prima e principale, non si vogliono rappresentare i sistemi di gestione ed i modelli organizzativi come strumenti di riferimento idonei a controllare, per evitarli, rischi di varia natura ed a vario titolo presenti in ogni organizzazione?

Se applichiamo l'intero costrutto sin qui delineato all'ambito della salute e sicurezza sul lavoro, peraltro intesa e declinata proprio nella *UNI ISO 26000:2010* quale *aspetto specifico* trasversale a tutti i *temi fondamentali* che caratterizzano la responsabilità sociale, diventa facile, persino banale, spiegarne nessi, relazioni ed interdipendenze

Cosa dice al riguardo la *UNI ISO 26000:2010*?

La guida riporta, come semplici suggerimenti, alcuni spunti cui fare riferimento per integrare i concetti propri della dimensione sociale ed ambientale nel *core* di ciascuna organizzazione, senza l'intento di proporre schemi e percorsi predefiniti ma, piuttosto, una mappa concettuale e mentale cui attingere. Fanno da base concettuale e sistema valoriale di riferimento sette *principi* (responsabilità di rendere conto, trasparenza, comportamento etico, rispetto degli interessi degli stakeholder, rispetto del principio di legalità, rispetto delle norme internazionali di comportamento e rispetto dei diritti umani) cui si collegano sette *temi fondamentali* (governance dell'organizzazione, diritti umani, rapporti e condizioni di lavoro, ambiente, corrette prassi gestionali, aspetti specifici relativi ai consumatori, coinvolgimento e sviluppo della comunità) con i relativi *aspetti specifici*; ciascuna organizzazione individua quelli maggiormente pertinenti e significativi, in relazione alle decisioni adottate ed alle attività intraprese, "nonché il modo in cui tali *aspetti specifici* dovrebbero essere affrontati per contribuire allo sviluppo sostenibile<sup>35</sup>".

La guida non individua priorità nella realizzazione degli interventi, ancorati ad una *governance* dell'organizzazione funzionale alla definizione ed alla attuazione di politiche di responsabilità sociale; la *governance* stessa costituisce un *tema fonda-*

<sup>39</sup> E. ANDERSON, *Social Audit. A key to excellence*, American Students of Cooperation (1983).

<sup>40</sup> A. PISTONI, L. SONGINI, *Misurazione delle performance aziendali*, Reporting e valore - Egea, Milano (2002).

*mentale*, su cui l'organizzazione dovrebbe agire e a cui dovrebbe ispirarsi per definire le scelte strategiche, ed al contempo uno strumento per concretizzare scelte operative che vadano ad incrementare “la capacità dell'organizzazione di comportarsi in modo socialmente responsabile in merito agli altri *temi fondamentali*”<sup>41</sup>”.

In una successione ragionata di scelte ed operazioni concretamente collegate diventano via via più chiare le sfaccettature e le interpretazioni che consentono a ciascuno di esplicitare una catena valoriale specifica, propria dell'organizzazione, fondamentalmente basata su valori comuni ad ognuno degli attori che ricadono nella sfera di influenza dell'organizzazione stessa.

Al proposito, l'ambito della salute e sicurezza sul lavoro<sup>41</sup>, trattato come *aspetto specifico* all'interno del tema *rapporti e condizioni di lavoro*, come detto, rappresenta area trasversale a tutti i *temi fondamentali*, cui vengono riconosciute una significatività ed una strategicità pari a quelle attribuite alla catena del valore ed agli aspetti economici.

Una considerazione al riguardo porta ad evidenziare la rilevanza di questa correlazione, quasi a rappresentare l'importanza, ma anche la necessità, di valutare l'impatto e le conseguenze derivanti da una corretta considerazione o, viceversa, da una inopportuna trascuratezza degli aspetti connessi alla salute e sicurezza sul lavoro<sup>42</sup>. Proprio come rappresentato in seno al D.Lgs. 81/2008 e s.m.i.,<sup>43</sup> ove la connessione profonda fra la tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro e la responsabilità sociale acquista valore e carattere quasi vincolanti e nell'orientare i comportamenti secondo i principi della responsabilità sociale, si ravvisano le peculiarità atte a migliorare i livelli di tutela definiti legislativamente<sup>44</sup>.

Dirimenti al riguardo le definizioni di “modello di organizzazione e di gestione”, come di un “modello organizzativo e gestionale per la definizione e l'attuazione di una politica aziendale per la salute e sicurezza (*omissis*) idoneo a prevenire i reati (*omissis*) commessi con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela della salute sul lavoro “, e di sistema di gestione, quale “parte del Sistema di Gestione di una Organizzazione utilizzata per sviluppare ed attuare la propria politica per la SSL e per gestire i suoi rischi di SSL<sup>45</sup>”, per concludere che in entrambi i casi si tratta di strumenti, prototipi di riferimento, declinati e declinabili per definire un sistema strutturato ed organico di processi, procedure ed attività, anche di monitoraggio, che hanno l'obiettivo primo di permettere una gestione consapevole, attenta e controllata del rischio.

41 L. MERCADANTE, *La tutela dei lavoratori e la sicurezza sul lavoro*, U&C la Rivista della Normazione Tecnica - Dossier *Responsabilità Sociale delle Organizzazioni* di AA.VV. Anno LIV vol.2 (2009).

42 L. MERCADANTE, *La responsabilità sociale di impresa per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Ambiente & Sicurezza Il Sole 24ore vol. 12 (2005).

43 Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81 - Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

44 L. MERCADANTE, *Incentivare un modo etico di gestire la salute e sicurezza sul lavoro*, Notizie di POLITICA Anno XXV, n. 93, (2009).

45 BS OHSAS 18001:2007 p.to 3.13.

È chiaro che, sia che si parli di modelli organizzativi sia che si parli di sistemi di gestione - prassi gestionali appunto - si fa riferimento ad una operatività che si esplicita e si concretizza attraverso una struttura organizzativa e delle attività regolate e collegate secondo meccanismi, procedure e processi complessi ed articolati. Più ricca l'accezione se si fa riferimento a modelli organizzativi e sistemi di gestione come a corrette prassi gestionali poiché in questo caso si vuole identificare il modo esatto, corretto ed etico di agire, introducendo una aggettivazione qualificante positiva.

È la differenza che corre fra l'anima ed il corpo di uno stesso individuo: la prima ne definisce il sistema valoriale, dunque intangibile, il secondo il sistema materiale, l'architettura di movimento; entrambe connotano ed identificano, concorrendo a qualificarlo, un tutto come espressione di valori e di principi che generano comportamenti e modi di fare.

Non serve aggiungere altro, se non per ribadire che sono i comportamenti a definire le regole e non viceversa; è l'uomo a descriversi con i comportamenti e non viceversa<sup>46</sup>; sta in questo capovolgimento la novità e la forza della responsabilità sociale<sup>47</sup>, scelta di fondo volontaria, che rappresenta il motore di ogni organizzazione, per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva<sup>48</sup>.

Piace in conclusione considerare che tale visione trovi ampio riscontro anche in documenti programmatici di recente emanazione; il riferimento è alla Comunicazione della Commissione Europea con cui viene definita la "Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-2014 in materia di Responsabilità sociale delle imprese<sup>49</sup>".

Di fatto la Commissione Europea prospetta una concezione moderna della tematica della RSI ove "il rispetto delle leggi applicabili e degli accordi collettivi sottoscritti fra le parti sociali costituisce il pre-requisito per far fronte alla Responsabilità Sociale della Impresa", invitando le aziende ad affrontare un processo di integrazione delle questioni sociali, ambientali, etiche all'interno delle proprie strutture gestionali e delle proprie strategie di base, in stretta collaborazione con i propri stakeholder, al fine di massimizzare la creazione di valore condiviso ed individuare, prevenire e mitigare i possibili effetti negativi.

Si ribadisce dunque la prospettiva di una imprenditorialità responsabile, capace di indurre un circolo virtuoso iterativo che conduca sempre più, giusto esempio della catena del valore, verso uno sviluppo sostenibile individuale e collettivo.

<sup>46</sup> H. BOWEN, *Social Responsibilities of the businessman*, Harper, New York (1953).

<sup>47</sup> L. MERCADANTE, *Responsabilità Sociale - ISO 26000: una nuova sfida per le imprese*, Ambiente & Sicurezza sul Lavoro Anno XXVI vol 12 (2010).

<sup>48</sup> Rapporto Brundtland, "Our common future" - Commissione mondiale su Ambiente e Sviluppo (1987).

<sup>49</sup> Commissione Europea "Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011 - 2014 in materia di responsabilità sociale delle imprese" COM (2011) 681.

### 3. Linee di indirizzo nei diversi settori produttivi e contesti geografici \*

Come si è già detto, nel 2001 l'International Labour Organization - ILO, ha pubblicato delle linee guida per un sistema di gestione della sicurezza che indicavano l'opportunità per i sistemi sociali dei diversi paesi di sviluppare linee guida nazionali idonee a tenere conto delle specificità di ogni singola nazione in termini normativi e regolamentari, così come culturali e strutturali dei rapporti di lavoro. L'ILO indicava questa come una modalità per abbreviare il percorso di implementazione degli SGSL aziendali.

Ulteriore facilitazione sarebbe arrivata per le aziende, secondo la visione ILO, se, nell'ambito di ogni paese, venissero sviluppate linee guide attagliate (tailored) sulle specificità di comparto di appartenenza delle imprese stesse. Questo ragionamento è sintetizzato nella figura che segue.

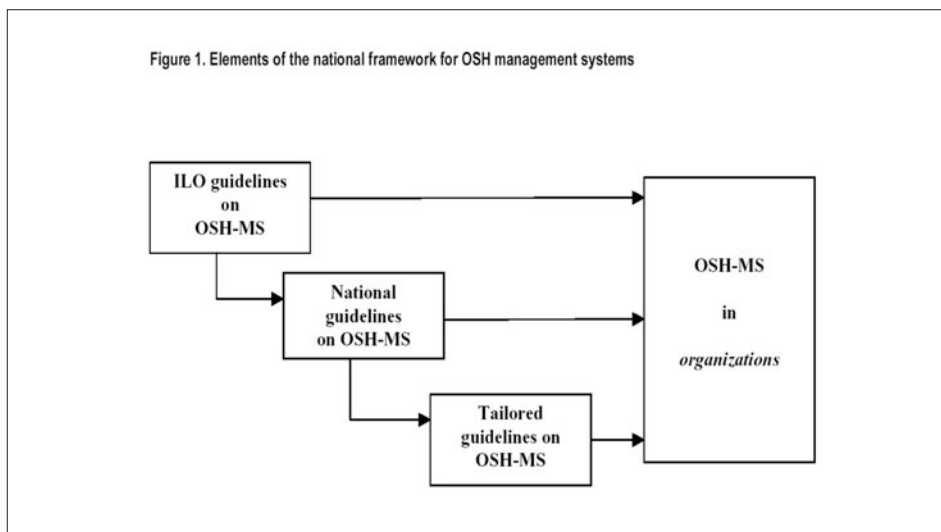


Fig. 6: ILO/OSH 2001 - Guidelines on occupational safety and health system.

L'INAIL ha sostenuto in Italia questo percorso attraverso accordi stipulati con soggetti rappresentativi, nei diversi settori produttivi a livello nazionale così come a livello locale, di imprese e lavoratori, e ha prodotto una serie di linee di indirizzo che offrono un ventaglio esteso di facilitazioni applicative per le impre-

\* FABRIZIO BENEDETTI.

se che sono interessate a sviluppare ed applicare un proprio sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro.

Di queste, come di molte altre iniziative ed esperienze di formazione, di informazione e divulgazione, di consulenza, svolte a livello centrale e territoriale si vuole dar conto nelle pagine che seguono di questo capitolo.

### *3.1. Linee di indirizzo SGI-AE - Sistema di gestione integrato salute sicurezza ambiente per le aziende dell'energia e del petrolio\**

Le Linee di Indirizzo SGI - AE costituiscono il primo modello sviluppato dall'Istituto di un sistema di gestione integrato Salute/Sicurezza/Ambiente, ed elaborato in collaborazione con le Organizzazioni rappresentative dei Datori di Lavoro e dei Lavoratori. Il lavoro è stato originato dall'accordo stipulato il 28 giugno 2007 con ASIEP (ora CONFINDUSTRIA ENERGIA), INAIL e Filcem CGIL, Femca CISL e Uilcem UIL. L'accordo in questione prendeva le mosse da un impegno condiviso dalle parti datoriali e sindacali verso la tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente, sancito attraverso il CCNL siglato il 30 marzo 2006, che testimoniava l'impegno in materia del settore industriale dell'Energia e del Petrolio e che aveva già trovato riscontro nei conseguenti positivi risultati sull'andamento degli infortuni nelle aziende del settore. L'accordo prevedeva di progettare un modello di gestione della salute, della sicurezza e dell'ambiente, condiviso dalle parti stipulanti, inteso come integrazione ed ulteriore sviluppo del modello per la predisposizione di un Sistema di Gestione Integrato (SGI), redatto nel gennaio 2004 dall'Osservatorio nazionale, organismo paritetico previsto dal CCNL Energia - Petrolio, che le imprese del settore avrebbero potuto adottare volontariamente, implementando al loro interno un Sistema di Gestione Integrato Salute, Sicurezza ed Ambiente conforme al modello proposto.

Le Linee di Indirizzo del sistema SGI - AE hanno carattere volontario; le aziende del settore Energia Petrolio alle quali le stesse sono rivolte hanno quindi facoltà di aderire o meno alle stesse. Le Linee Guida SGI - AE sono state redatte in conformità alle Linee Guida per un Sistema di Gestione per la Salute e Sicurezza sul Lavoro (SGSL) pubblicate dall'UNI nel 2001, avendo anche cura di assicurare una congruenza di contenuti con le BS OHSAS 18001:2007 emesse da BSI (British Standard Institute). Trattandosi di un documento che vuole assicurare una integrazione della salute e la sicurezza sul lavoro con la gestione ambientale, altro riferimento normativo seguito in questa materia è stata la UNI EN ISO 14001:2004. L'apporto diretto di numerosi rappresentanti operanti sui temi salute, sicurezza e ambiente nelle aziende associate, ha consentito di importare le

\* PAOLO FIORETTI, INAIL, professionista CONTARP Centrale.

migliori metodologie di gestione integrata Salute, Sicurezza e Tutela Ambientale già adottati dalle stesse aziende nelle modalità applicative e metodologiche indicate dalle Linee di Indirizzo SGI - AE. Le Linee di Indirizzo SGI - AE si articolano in una serie di schede nelle quali vengono descritti i requisiti e le modalità di corretta gestione di specifici processi correlati ed interagenti che compongono un sistema di gestione aziendale. La finalità è stata quella di fornire alle aziende uno strumento utile per strutturare un sistema organico, integrato con l'operatività aziendale complessiva, che possa pianificare i miglioramenti progressivi delle sue prestazioni nella tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente come effettivo risultato delle proprie attività e dei processi produttivi. I diversi processi descritti in ogni scheda sono trattati con approccio di sistema che li collega ai processi correlati ai quali rimanda per le specifiche indicazioni operative. Al fine di facilitare la lettura delle Linee di Indirizzo, che comunque trattano materie di significativa complessità, è stato adottato sempre lo stesso schema espositivo che, per ogni processo previsto del sistema SGI - AE, si è articolato in:

- scopo e obiettivi: che esplicitano cosa si prefigge il processo;
- elementi di sistema: i requisiti e le modalità operative con cui svolge il processo;
- documentazione di riferimento: in cui sono riportati i riferimenti normativi esterni che pongono vincoli al processo, incluse le leggi e le norme di gestione, o che possano fornire indicazioni di riferimento, i collegamenti ai processi correlati delle stesse Linee di Indirizzo, l'elenco delle procedure e delle registrazioni di cui si richiede l'implementazione nella fase di applicazione in azienda;
- ruoli e responsabilità: i ruoli e le funzioni delle diverse figure aziendali coinvolte nelle attività di ogni processo, anche tenendo conto degli obblighi di legge;
- meccanismo di verifica: modalità di misura l'efficacia del processo.

Le specificità delle conoscenze sviluppate negli anni nelle aziende del settore Energia - Petrolio ha permesso l'elaborazione di schede basate su metodologie ampiamente sperimentate dalle aziende del settore e che hanno dimostrato di precorrere gli interventi Legislativi. In particolare deve essere menzionata la scheda relativa alla gestione degli appalti, che prefigura e analizza ampiamente i processi di qualificazione dei fornitori e degli appaltatori, processi tutt'ora sotto esame da parte di organi della Commissione Consultiva *ex art. 6 del D.Lgs. 81/2008*. È rimarchevole, inoltre, il modello di gestione dei Permessi di Lavoro, da utilizzarsi per tutte le attività che possano comportare un passaggio temporaneo della responsabilità gestionale di un impianto, quali le operazioni di manutenzione ordinaria e straordinaria, di collaudo, di ispezione. Condizioni queste in cui la sicurezza delle persone e dell'ambiente è strettamente legato allo stabilirsi un corretto flusso informativo tra i soggetti interessati (gestori - manutentori, ecce-

tera) e nella esecuzione di interventi di prevenzione e protezione efficaci, circostanziati e verificati che dovrebbe anticipare i principi del DPR in corso di pubblicazione per la qualificazione delle imprese che operino in ambienti confinati. Le Linee di Indirizzo sono state oggetto di corsi di formazione rivolti ai responsabili dei servizi di prevenzione e protezione e ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza e la tutela ambientale, mentre sono in corso visite di assessment da parte di una commissione congiunta di professionisti della CONTARP, rappresentanti di CONFINDUSTRIA ENERGIA e dei sindacati di categoria Filcem CGIL, Femca CISL e Uilcem UIL.

### *3.2. Linee di indirizzo SGSL-AA - Sistema di gestione salute e sicurezza per le aziende aeronautiche\**

Le linee di indirizzo, pubblicate nel mese di aprile di quest'anno, sono dedicate alle aziende aeronautiche per la produzione di velivoli ad ala fissa e all'indotto. Per la peculiarità del loro prodotto, queste aziende sono molto strutturate, con sistemi di certificazione avanzati. Lo scopo di queste linee di indirizzo per l'implementazione di un sistema di gestione della sicurezza sul lavoro è quello di rielaborare i processi, di approfondire le tematiche sulla salute e la sicurezza sul lavoro e di definire un "sistema di gestione" per tenere sotto controllo, con l'efficienza e l'efficacia che contraddistinguono le attività di questo settore produttivo, le problematiche sulla sicurezza ma, soprattutto, per promuovere una crescita culturale in questo ambito che abbia riscontri sia all'interno dei luoghi di lavoro del comparto aeronautico, ma anche una positiva ripercussione sull'ambiente esterno. Obiettivi auspicabili come dichiarato, infatti, nella politica di questo sistema di gestione, sono: il coinvolgimento delle imprese dell'indotto nel proprio sistema di gestione delle problematiche di sicurezza, privilegiando nella selezione dei fornitori e degli appaltatori coloro i quali dimostrino di aderire alle linee di indirizzo e una proficua collaborazione con autorità istituzionali, comunità locali, centri di ricerca, università, consorzi al fine di ottenere un continuo scambio culturale, innovativo e operativo sui temi legati alla salute e sicurezza dei lavoratori. Il lavoro è partito dall'ottimizzazione del sistema organizzativo di Alenia Aeronautica, delle sue procedure e delle sue buone prassi, si è quindi operato per rivisitarle e renderle fruibili per tutte le aziende del comparto, anche per quelle di più piccole dimensioni, permettendo di regolare, gestire e controllare tutte le attività relative alla salute e sicurezza sul lavoro attraverso un sistema organico, integrato con l'intera operatività aziendale, per pianificare i miglioramenti progressivi nella tutela della salute e sicurezza.

\* GABRIELLA MANCINI, INAIL, professionista CONTARP Centrale.

La struttura delle linee guida prevede per ogni capitolo sei paragrafi: lo scopo; gli obiettivi e i risultati attesi; gli elementi del sistema; la documentazione di riferimento; i ruoli e le responsabilità; il meccanismo di verifica. La particolarità del comparto produttivo ha portato a definire con sufficiente dettaglio la parte del documento dedicato al controllo operativo con “procedure operative” come: la gestione di sostanze o preparati soggetti a norme per la salute dei lavoratori; la gestione delle attrezzature di lavoro e macchine; la sicurezza sul lavoro per le imprese appaltatrici. Un controllo operativo efficace dovrà, inoltre, gestire i cambiamenti, i permessi di lavoro, gli appalti e gli approvvigionamenti, la manutenzione e l’ispezione degli immobili, dei beni mobili, delle macchine, degli impianti e delle attrezzature di lavoro. Un’attenzione particolare è riservata anche al personale esterno che opera per conto dell’azienda nei processi produttivi e operativi, affinché condividano e applichino i principi fondamentali di salvaguardia della sicurezza e della salute delle persone, definiti nel sistema di gestione. In seguito ad un processo di qualifica e selezione, le ditte terze ritenute idonee sono suddivise in tre classi di rischio: basso, medio e alto, la classificazione si basa sui possibili danni alle persone e alle strutture; in base alla classe di rischio si definiscono le modalità di verifica delle aziende. Tutti i lavoratori delle ditte terze vengono, quindi, informati e formati.

Per aziende complesse come quelle del comparto di cui stiamo trattando, con un elevato livello tecnologico, è di fondamentale importanza la manutenzione e l’ispezione di macchine, impianti, infrastrutture. Le linee di indirizzo forniscono una metodologia per un corretto approccio alle attività di manutenzione, ispezione, collaudi, garantendo l’assolvimento degli adempimenti previsti dalla normativa vigente in materia e definendo operazioni e flussi informativi connessi a queste attività precisando competenze e responsabilità delle funzioni aziendali coinvolte. Le linee di indirizzo riportano in dettaglio le attività di pianificazione, programmazione, esecuzione necessarie a garantire l’efficacia del “sistema manutentivo e ispettivo” che assicuri la prevenzione e protezione dei lavoratori. La definizione di “sistema” nasce dalla complessità delle attività che si deduce, anche, dal numero elevato di fasi in cui si è suddivisa l’attività stessa. Il percorso si delinea, infatti, in diciassette fasi: pianificazione; programmazione; verifiche di sicurezza; attività preliminari; modalità di esecuzione; attività di manutenzione; manutenzione su guasto; tempistica durante l’esecuzione; controllo sull’esecuzione lavori, ispezioni e collaudi successivi ad attività di manutenzione; omologazioni; attività di manutenzione ordinaria e straordinaria; analisi delle criticità; piani di controllo specifici; piani di manutenzione; piano di monitoraggio; risorse per l’esecuzione. Ogni fase è assolutamente necessaria per la realizzazione di un efficace sistema manutentivo e ispettivo.

Il raggiungimento degli obiettivi verso la tutela della salute e la sicurezza sul lavoro non può prescindere da una larga condivisione con le parti interessate; Il lavoro svolto è stato, infatti, ampiamente condiviso dall’INAIL, da Alenia Aeronautica e dalle organizzazioni sindacali di categoria nazionali, FIM, FIOM, UILM.

### *3.3. Linee di indirizzo SGSL-AR - Sistema di gestione della salute e della sicurezza dei lavoratori per le aziende a rete\**

Il 1 settembre 2008 CONSEL - Consorzio ELIS ed INAIL hanno siglato un accordo finalizzato a sperimentare soluzioni pratiche per la prevenzione e a diffondere la cultura della sicurezza. L'accordo in questione nasce dall'interesse che le aziende associate hanno manifestato a CONSEL verso l'adozione di Sistemi di Gestione della Salute e Sicurezza sul Lavoro, ritenendo che ciò possa costituire un importante contributo verso la sostenibilità delle attività produttive e una forma di concretizzazione del loro impegno in termini di responsabilità sociale delle aziende. Il tavolo di lavoro è stato aperto alle aziende consorziate per favorire il coinvolgimento e la condivisione del lavoro nonché il confronto reciproco sulle esperienze maturate nelle loro attività. L'adesione e la partecipazione è stata altissima e di qualità. L'apporto diretto di numerosi rappresentanti aziendali operanti sui temi di salute e sicurezza nelle aziende associate, ha consentito infatti di importare le migliori metodologie di gestione della salute e sicurezza già adottate, nelle modalità applicative e metodologiche indicate dal documento. I punti di forza dei singoli sistemi aziendali sono confluiti nel documento come buone pratiche gestionali, organizzative e tecniche, a disposizione di tutti i soggetti che avranno intenzione di implementare un modello di gestione conforme al SGSL - AR.

Le Linee di indirizzo SGSL - AR sono destinate ad aziende accomunate da una struttura organizzativa articolata sul territorio in unità produttive di tipo operativo e governo centrale, a prescindere dal comparto produttivo specifico; ciò rende il documento estensibile a un numero piuttosto elevato di aziende.

Il documento si articola in una serie di schede in cui sono descritti i requisiti e le modalità di una corretta gestione di specifici processi correlati e interagenti che compongono un sistema di gestione aziendale. La finalità è quella di strutturare un sistema organico, integrato con l'operatività aziendale complessiva, che intende pianificare i miglioramenti progressivi delle sue performance nella tutela della salute e della sicurezza sul lavoro come effettivo risultato delle proprie attività e dei propri processi produttivi.

Tra i temi affrontati, hanno assunto un ruolo rilevante le modalità con cui le aziende, nel ruolo di Committente, governano imprese terze e lavoratori autonomi, anche con riferimento ai cantieri temporanei e mobili. In quest'ottica, le Linee di Indirizzo forniscono gli elementi necessari a una gestione ottimale degli appalti, consistente essenzialmente nell'organizzazione e nella verifica dei permessi di lavoro e nella qualifica, selezione, informazione/formazione, valutazione della performance di sicurezza e processo di verifica strutturata dei terzi. L'azienda che implementa un modello gestionale conforme al SGSL AR dovrà perciò assicurare, attraverso questi strumenti, che i terzi operino e agiscano in

\* ANNALISA GUERCIO, INAIL, professionista CONTARP Centrale.

maniera compatibile e congruente con le politiche per la sicurezza dell'Azienda e con il proprio sistema di gestione.

In relazione alle problematiche emerse dal confronto tra i partecipanti è emersa inoltre la necessità di inserire elementi specifici di valutazione del rischio sullo stress lavoro correlato e gli incidenti stradali. Riguardo quest'ultimo punto, l'obiettivo atteso è l'avvio di un percorso per il miglioramento della sicurezza stradale, partendo dalla valutazione dei tre fattori uomo - veicolo - strada e della loro possibile interazione.

È intenzione del gruppo di lavoro che ha redatto le Linee di Indirizzo SGSL - AR, di incrementare in futuro il testo attraverso la redazione di specifici documenti integrativi che andranno a dettagliare ulteriormente alcuni argomenti e singole tematiche, ampliando i livelli di approfondimento dell'attuale documento.

Le Linee di Indirizzo SGSL - AR sono state approvate dal Presidente dell'INAIL in data 24 febbraio 2010.

### *3.4. Linee di indirizzo SGSL-PMI - Sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro nelle micro e piccole imprese\**

Le presenti linee di indirizzo sono state elaborate con lo scopo di facilitare le micro e piccole imprese nell'implementazione di un Sistema di gestione della Salute e Sicurezza sul Lavoro (SGSL). Come è intuibile percepire, il prodotto si rivolge a realtà aziendali in cui esiste una linea diretta tra vertici e lavoratori. In relazione a ciò, il modello delle presenti Linee di Indirizzo propone modalità applicative semplificate, appropriate alle caratteristiche dimensionali e di struttura organizzativa semplice propria di queste organizzazioni; ciò anche per minimizzare il fabbisogno di risorse umane e strumentali da impegnare nella implementazione del SGSL aziendale. Per gli scopi di questo documento si sono ritenute micro e piccole, quelle imprese con articolazione delle funzioni e delle responsabilità molto semplice, in cui la classica sequenza Datore di Lavoro, Dirigenti, Preposti e Lavoratori è in realtà ridotta a Datore di lavoro - Lavoratori con la eventuale presenza di preposti, comunque in numero contenuto.

Occorre tuttavia tenere presente che l'applicazione delle Linee di Indirizzo SGSL-MPI può dare luogo all'attribuzione di funzioni specifiche, con la conseguente attribuzione delle connesse responsabilità, a persone operanti nella struttura aziendale, generando la figura del Preposto che, prima dell'applicazione in azienda del SGSL, poteva non essere previsto. Tale aspetto deve essere tenuto presente e opportunamente valutato dalle organizzazioni che intendono adottare un SGSL anche nella definizione di compiti e responsabilità richiesta dalle presenti Linee di indirizzo.

\* DOMENICO MAGNANTE, INAIL, professionista CONTARP Centrale.

È ovvio che le aziende possono decidere volontariamente di adottare il modello di gestione della sicurezza delle presenti Linee di Indirizzo. Tuttavia, anche se non è definito un numero minimo di lavoratori, si ritiene che la realizzazione di un SGSL, anche secondo queste modalità semplificate, rappresenti un impegno notevole, in particolare per le imprese poco o nulla strutturate dal punto di vista organizzativo e con un numero esiguo di lavoratori. Pertanto tali aziende devono valutare con attenzione l'opportunità e la necessità di implementare un SGSL aziendale. Di certo, occorre ribadire che un SGSL, se ben implementato, porta a buoni risultati in materia di salute e sicurezza ma la sua adozione, non essendo in nessun caso da considerarsi obbligatoria, deve essere ben ponderata e valutata dalla direzione aziendale in virtù delle proprie necessità ed esigenze gestionali ed organizzative.

È noto che nelle micro e piccole imprese le attività e le connesse responsabilità operano in misura rilevante, attraverso il Datore di Lavoro. Questa figura, inoltre, in queste aziende, spesso assume su di sé, quando vi sono le condizioni previste dalla legislazione, anche le funzioni del Servizio di Prevenzione e Protezione. Ciò incrementa ulteriormente il suo livello di operatività nella gestione della sicurezza. Per tale motivo, il testo non richiama procedure gestionali classiche, ma si articola secondo un "flusso procedurale" che cerca di facilitare il Datore di Lavoro nell'attuare e tenere sotto controllo tutte le sue responsabilità e le attività richieste da un SGSL e dalla legislazione, tenendo comunque presente la possibilità che vi possano essere uno o più preposti cui attribuire funzioni e responsabilità connesse con il ruolo aziendale affidato. Ne consegue che, nella tipologia di imprese cui queste linee di indirizzo si rivolgono, le "procedure" scritte secondo le modalità classiche e tipiche delle grandi imprese non sono utili, in quanto non è necessario rappresentare, per di più in forma scritta, una ripartizione di compiti tra soggetti diversi di una scala gerarchica di estensione ridotta. È per questo che il modello descritto dalle presenti Linee di indirizzo non è applicabile ad aziende medie, grandi e strutturate. Questo ne costituisce dunque il limite superiore di applicabilità.

Le Linee di Indirizzo SGSL-MPI sono suddivise in paragrafi descrittivi e, attuando quanto indicato nel testo, seguendone l'ordine, ogni Datore di Lavoro può progressivamente giungere ad implementare il proprio SGSL attraverso il coinvolgimento degli soggetti presenti, attivi e portatori di responsabilità: principalmente i Lavoratori ed il Medico Competente, ove previsto. Il testo delle Linee di Indirizzo SGSL-MPI si configura quindi, per le micro e piccole imprese che lo utilizzeranno per implementare il proprio SGSL, come l'elemento guida non solo per i requisiti da rispettare ma soprattutto per le modalità di attuazione. Inoltre, a scopo esemplificativo e di facilitazione, in allegato vengono proposti schemi di processi attuativi e di correlata modulistica; le aziende, ove li ritenessero utili, possono utilizzarli così come sono o modificarli per renderli maggiormente consoni alle specificità aziendali nell'ottenere il rispetto dei requisiti e delle modali-

tà applicative riportate nel testo. Per facilitarne l'utilizzo e l'interpretazione attuativa il testo riporta i riferimenti agli schemi ed ai modelli allegati.

Nella sezione dedicata alla elaborazione del *modus operandi* per lavori affidati a terzi, vengono forniti indicazioni sia per l'impresa vista come appaltante che in qualità di appaltata, ovvero come committente che assuntore. In questo modo, in ogni caso, si dà ausilio per individuare le figure coinvolte con attribuzioni e competenze, nonché criteri per le verifiche necessarie (Supervisore, responsabile, responsabile di turno, preposto). Si cerca di fornire quindi indicazioni nella gestione dei lavori in appalto - manutenzione e servizi, anche in riferimento al titolo IV TU 81/2008.

Si tenga inoltre presente che queste Linee di indirizzo sono state redatte oltre che in conformità alle "Linee Guida per un Sistema di gestione della Salute e Sicurezza sul lavoro (SGSL" pubblicate dall'UNI nel 2001), congruenti con i contenuti e conformi alle BS OHSAS 18001:2007 ed in accordo con CASARTIGIANI, CLAAI, CNA, CONFARTIGIANATO, CGIL, CISL, UIL attraverso un gruppo di esperti nominati dalle parti.

### *3.5. Linee di indirizzo SGSL-R - sistema di gestione della salute e della sicurezza dei lavoratori per le aziende dei servizi ambientali e territoriali\**

Il 12 dicembre 2009 INAIL e FEDERAMBIENTE (Federazione Italiana servizi pubblici igiene ambientale), hanno stipulato un accordo quadro "finalizzato a sperimentare soluzioni pratiche che favoriscano e/o premino le azioni per la prevenzione e contribuiscano a diffondere la cultura della salute e sicurezza... attraverso la costituzione di task force miste... e... si impegnano a definire piani operativi e ad identificare prodotti e azioni in grado di incidere concretamente sui livelli di sicurezza dell'ambiente di lavoro".

A questo risultato, rilevante per le peculiarità del settore, in forte espansione economica e sociale e in crescente evoluzione culturale e tecnologica, si è giunti grazie a una rinnovata sensibilità delle aziende del settore riguardo le tematiche di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, fino a pochi anni fa impegnate solo sul fronte della protezione ambientale.

Il concetto di "prevenzione globale" è stato lanciato dal cosiddetto "Progetto Rifiuti" della Consulenza Tecnica Accertamento Rischi e Prevenzione dell'INAIL, attraverso un lavoro di studio e di comunicazione, svolto soprattutto in collaborazione con le aziende che lo hanno fatto proprio.

Termini come "sinergia" e "partecipazione" hanno perciò permeato la progettazione dell'accordo e la realizzazione delle attività, al punto che, all'interno dello stes-

\* ANNALISA GUERCIO.

so accordo, le parti si impegnano a coinvolgere tutti i i livelli di responsabilità delle aziende e le diverse strutture dell'Istituto, per realizzare un prodotto pratico e il più possibile utilizzabile dalle PMI, attraverso un proficuo scambio di know how.

Ciò si è tradotto, nella sostanza, nella composizione "tripartita" delle task force: INAIL, le aziende, i sindacati. A tal fine, Federambiente e i sindacati dei lavoratori Fp - Cgil, Fit - Cisl, Uiltrasporti e Fiadel hanno costituito la Fondazione "Rubes Triva".

I principi di base su cui è stato impostato il lavoro sono i seguenti:

- tutela della salute e della sicurezza sul lavoro come diritto fondamentale dell'individuo nell'interesse della collettività;
- sicurezza e cultura della prevenzione considerate come valore;
- approccio strategico - organizzativo della attività di prevenzione;
- attenzione all'uomo.

Le finalità delle Linee di Indirizzo SGSL - R consistono nel fornire indicazioni operative per strutturare un sistema organico di gestione, inserito nell'operatività aziendale complessiva, utile a pianificare miglioramenti progressivi delle prestazioni nella tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nelle aziende del settore dei Servizi Ambientali e Territoriali.

La specificità delle Linee di Indirizzo SGSL - R è stata realizzata puntando l'attenzione su 4 temi principali, caratteristici del comparto per tipologia e pericolosità delle attività e per la particolarità del materiale oggetto della lavorazione, ossia i rifiuti: appalti, manutenzione e pulizia, lavoro su strada, stress lavoro - correlato. Su questi punti fondamentali e, in alcuni casi, di notevole criticità, la task force ha realizzato diversi approfondimenti, sia nella struttura stessa delle Linee di Indirizzo, sia nei 16 allegati al testo.

È stata presa in considerazione l'intera filiera dei rifiuti, ossia tutte le attività legate all'igiene urbana, alla raccolta, al trasporto, allo spazzamento, al trattamento, alla valorizzazione ed allo smaltimento di tutte le tipologie di rifiuto e alle bonifiche di discariche e di aree industriali e urbane, degradate e/o dismesse.

Uno dei risultati più ragguardevoli di questo lavoro, a testimonianza che lo scambio di idee, opinioni e proposte è stato effettivo e paritetico, è il raggiungimento di un accordo su termini e definizioni, qualora non previsti dalla legislazione vigente: attività di igiene urbana, lavoro su strada, interferenza.

### *3.6. L'esperienza della Regione Veneto in materia di SGSL\**

L'INAIL Direzione Regionale Veneto ha avviato nell'ultimo decennio un'inten-

\* CARLO RANGONI, INAIL, professionista CONTARP della Direzione Regionale Veneto.

sa attività di promozione in regione della cultura della sicurezza, costruendo una rete di contatti e collaborazioni con soggetti sia pubblici che privati, con l'obiettivo di diffondere trasversalmente a tutto il mondo lavorativo la conoscenza e l'utilità dell'adozione dei SGSL.

Sono state realizzate sinergie con primari attori del mondo istituzionale e produttivo del Veneto attraverso la stipula di accordi estesi all'intero territorio regionale, siglati con la Regione e con Confindustria Veneto, e di accordi mirati a specifici territori e comparti produttivi, coinvolgendo fra gli altri Unindustria Treviso e l'Associazione Calzaturifici della Riviera del Brenta. Questi progetti sono sempre stati condivisi con le parti sociali mediante il Coordinamento Regionale dei Comitati Consultivi Provinciali, in rappresentanza delle principali OO.SS. e datoriali del Veneto.

I protocolli sottoscritti hanno previsto l'adozione e/o il mantenimento di SGSL quale requisito idoneo e comprovante la sussistenza delle condizioni migliorative previste dall'art. 24 delle Modalità di Applicazione della Tariffa.

L'Istituto oltre al patrocinio, a titolo oneroso e non, ha preso parte alla gestione operativa dei progetti anche con personale della Contarp. Le aziende partecipanti hanno ricevuto un pubblico riconoscimento dell'impegno profuso all'interno di manifestazioni e seminari, in pubblicazioni e con il rilascio regolamentato di apposite attestazioni.

Di seguito si citano alcune fra le più significative iniziative avviate.

### ***3.6.1 Progetto Lavoro Sicuro***

L'iniziativa nata dal protocollo d'intesa siglato il 21 giugno 2004 da INAIL e Confindustria Veneto e perfezionata con la sottoscrizione di un accordo specifico il 6 ottobre 2006, si è posta il duplice obiettivo di realizzare una guida di secondo livello per la progettazione ed implementazione di SGSL conformi alle Linee Guida UNI-INAIL e di avviare SGSL in aziende associate a Confindustria. Il progetto, che ha coinvolto oltre alle strutture regionali dell'Istituto anche professionisti di Confindustria e Unindustria Treviso, ha prodotto nel 2007 la guida "Lavorosicuro", giunta nel 2011 alla seconda edizione, e l'omonimo portale di libera consultazione e documentazione in rete. La completezza e versatilità della guida "Lavorosicuro" l'hanno resa uno strumento operativo di successo nel campo della progettazione di SGSL in Italia.

L'altra filiera del progetto Lavoro Sicuro si è concretizzata nell'implementazione e mantenimento di SGSL in 65 aziende rappresentative dei più importanti settori produttivi del Veneto, dall'edilizia all'agroalimentare, dalla metalmeccanica alla lavorazione del legno. Al positivo superamento dell'audit di sistema, è prevista l'assegnazione di un attestato con il logo "Lavorosicuro", di validità annuale, da parte del comitato tecnico di gestione del progetto.

### **3.6.2 Progetto Territorio Sicuro**

Questa iniziativa, nata dal protocollo d'intesa fra INAIL e l'Associazione Calzaturifici della Riviera del Brenta (nel seguito, ACRIB) siglato il 1° dicembre 2005, ha interessato il distretto industriale della Riviera del Brenta, fra le province di Venezia e Padova, costituito da numerose aziende calzaturiere di piccolissime, piccole e medie dimensioni, caratterizzate da livelli di assoluta eccellenza nel design, nell'innovazione e nella lavorazione. I due modelli di impresa, tipici del sistema distrettuale, sono rappresentati da aziende di medio - grandi dimensioni, titolari dei marchi principali e facenti capo a holding italiane e straniere, e imprese di dimensioni artigianali specializzate in lavorazioni conto - terzi e legate alle prime da rapporti di sub - fornitura.

L'iniziativa INAIL-ACRIB, avviata attraverso un'iniziale sperimentazione su un campione pilota di cinque aziende, ha consentito negli anni l'implementazione ed il mantenimento in 27 calzaturifici di un modello di SGSL conforme alle Linee Guida Uni - INAIL e concepito su misura delle esigenze tecniche, organizzative e dimensionali delle aziende del distretto.

Il progetto Territorio Sicuro, che prevede anche la sistematica verifica ispettiva esterna del SGSL implementato, ha ricevuto un importante riconoscimento nell'ambito della fiera SAIE 2009, accreditandosi il premio "Le buone pratiche sulla valutazione dei rischi", promosso dall'Agenzia Europea per la Sicurezza e Salute sul Lavoro.

### **3.6.3 Progetto Città Sicura**

Altra iniziativa derivata dal protocollo siglato nel 2004 da INAIL e Confindustria e definita negli aspetti applicativi il 20 ottobre 2005 in accordo con il Comune di Vittorio Veneto (TV) e l'ASL di Pieve di Soligo (TV), si è sviluppata attraverso la progettazione ed implementazione di SGSL in una grande realtà produttiva industriale, la multinazionale "Permasteelisa S.p.A." con sede in Veneto e attiva in opere di ingegneria civile ed edile in tutto il mondo, ed in una pubblica amministrazione, il Comune di Vittorio Veneto.

Questo progetto ha mostrato elementi di particolare interesse per il coinvolgimento di settori economico - produttivi aventi esigenze e finalità differenti, caratterizzati da politiche gestionali, prassi operative, attività lavorative, condizioni di salute e sicurezza sul lavoro, rapporti con soggetti esterni (utenza, fornitori, appaltatori) difficilmente confrontabili e richiedenti specifiche soluzioni gestionali. L'implementazione è stata completata in entrambe le realtà a fine 2007.

### 3.6.4 Progetto SGS Sanità

L'iniziativa nata dal protocollo di collaborazione in materia di sicurezza sul lavoro siglato il 2 maggio 2006 da INAIL e Regione Veneto e perfezionata con l'accordo del 20 maggio 2010, ha coinvolto nel primo anno di sperimentazione un campione di cinque Aziende Sanitarie Locali attraverso l'implementazione di un modello di SGSL conforme alle Linee Guida Uni - INAIL e progettato per rispondere alle criticità tecniche ed organizzative delle strutture sanitarie.

Il progetto, che per il 2012 verrà esteso ad altre quindici ULSS coprendo così la quasi totalità delle strutture sanitarie pubbliche presenti in regione, è gestito da un comitato tecnico composto da tecnici INAIL e dell'ULSS 22 che, al positivo completamento della verifica ispettiva, provvede al rilascio dello specifico logo "SGS Sanità Veneto".

### 3.7. *L'esperienza nella regione Puglia - Tessuto industriale e Cantieri edili: un progetto formativo pugliese per l'implementazione dei SGSL\**

L'implementazione di un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro è fortemente influenzato dal fattore umano: l'alta direzione, l'imprenditore ed in generale, i vertici aziendali, devono essere consapevoli che la "safety" legata al capitale umano rappresenta un vantaggio competitivo per l'Organizzazione ma soprattutto occorre maturare una visione del valore "sicurezza" tale da poter promuovere una politica aziendale incentrata su impegni concreti per il miglioramento continuo della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

L'art. 30 del T.U.S. ha dato un forte impulso alle riflessioni del mondo imprenditoriale pugliese riguardo alla adozione ed implementazione dei modelli organizzativi efficaci per la gestione della sicurezza, soprattutto per il valore esimente che gli stessi producono nei confronti della responsabilità amministrativa delle imprese ai sensi del D.Lgs. 231/2001.

Infatti la prima sentenza di condanna in Italia a carico degli enti è stata emessa in Puglia il 26 ottobre del 2009 dal Tribunale di Trani per il processo *Truck Center (Molfetta 3 marzo 2008)*, relativo alla morte di 5 operai soffocati dalle esalazioni di acido solfidrico durante il lavaggio di una cisterna da bonificare. La condanna delle tre aziende (due delle quali al di sotto di 15 dipendenti) per responsabilità amministrativa all'esborso complessivo di oltre due milioni di euro - oltre alle pene interdittive - ha destato molto scalpore e non poche preoccupazioni nel mondo imprenditoriale.

\* DOMENICO CONTICCHIO, INAIL, professionista CONTARP della Direzione Regionale Puglia.

La difficoltà di adottare un siffatto sistema di gestione, soprattutto per le piccole e medie imprese è duplice: economica per i costi inerenti la formazione, l'informazione, il mantenimento di una struttura di controllo e vigilanza dedicata, più eventuali consulenze e certificazioni di enti terzi; procedurale per adattare modelli organizzativi complessi a strutture relativamente semplici e snelle (PMI).

In Puglia l'Istituto, al fine di promuovere l'approccio gestionale della sicurezza nei comparti produttivi ove maggiormente è più alto il tasso infortunistico, ovvero nel settore industriale e nei cantieri edili, da alcuni anni partecipa con i propri tecnici al progetto S.I.S. (Sviluppo Imprese in Sicurezza) ed al C.P.T. (Comitato Paritetico Territoriale) di Taranto per le attività in edilizia.

Il progetto "Sviluppo Imprese in Sicurezza" avviato nel giugno 2009 da Confindustria, INAIL e Fondirigenti su scala nazionale, è rivolto agli imprenditori e manager delle aziende associate, nella loro qualità di promotori delle strategie economico - organizzative aziendali, al fine di diffondere la valenza culturale della prevenzione dei rischi lavorativi quale fattore determinante per la qualità del lavoro e per la competitività dell'impresa, prima ancora che obbligo di Legge.

Nel 2010 si è tenuto a Brindisi il primo ciclo di seminari, di natura informativa e formativa, destinato ai vertici aziendali delle piccole e medie imprese pugliesi. L'intervento dell'esperto INAIL è stato incentrato sull'approccio sistemico nella gestione della sicurezza sul lavoro, mettendo in risalto i costi della non sicurezza ed i dati sull'efficacia dei sistemi di gestione - con riferimento alla diminuzione degli indici infortunistici (frequenza e gravità) - per le piccole e medie imprese che hanno implementato e certificato un sistema di gestione.

Per quanto concerne il comparto edile, nel 2010 l'Istituto ha aderito al protocollo di intesa siglato con diverse organizzazioni operanti nella provincia di Taranto, tra cui il Comitato Paritetico Territoriale per le attività edilizie, la Scuola Edile, lo SPESAL, l'ANCE Taranto sezione Costruttori edili, la Direzione provinciale del Lavoro e le principali organizzazioni sindacali di categoria, al fine di predisporre linee guida in materia di sicurezza e salute sul lavoro da adottare nei cantieri edili.

Il tavolo tecnico composto dagli esperti delle organizzazioni sopra richiamate, ha promosso quest'anno il 1° Festival della Sicurezza tenutosi a Taranto nei giorni 11 - 12 - 13 maggio. Si è trattata di una manifestazione unica nell'Italia meridionale che ha visto il coinvolgimento di 58 espositori tra associazioni, enti e facoltà universitarie, oltre alla partecipazione degli ordini professionali e dei sindacati di categoria.

Sono intervenute autorità e professionisti, che hanno dato luogo a seminari e workshop sulle diverse problematiche legate alla sicurezza nei cantieri edili. Nell'ambito delle suddette attività formative, l'Istituto ha relazionato con un proprio esperto nel workshop su "Parliamo di Sistemi di gestione e della sua applicazione come esimente delle responsabilità amministrative aziendali in tema di sicurezza sul lavoro".

Nell'ambito del protocollo di intesa che l'INAIL ha siglato con il CPT edile di Taranto e potendo contare sull'apporto di esperti appartenenti alle consulenze tecniche della direzione regionale puglia, specialisti nella progettazione di sistemi di gestione della sicurezza, si pensa di dare seguito agli interventi formativi esplicitati, con lo sviluppo di linee guida per l'implementazione di modelli organizzativi efficaci ed esimenti della responsabilità amministrativa da applicarsi nei cantieri edili.

### *3.8. L'esperienza nella Regione Emilia Romagna: un modello semplificato di SGS per le P.M.I. del circondario di Forlì\**

Dall'esperienza maturata nel campo della prevenzione negli ambienti di lavoro, riguardo all'implementazione di modelli organizzativi e gestionali della salute e sicurezza adottati da imprese della Provincia di Forlì, l'Unità Operativa di Prevenzione e Sicurezza degli Ambienti di Lavoro dell'AUSL di Forlì ha promosso una collaborazione con la sede INAIL Provinciale di Forlì e con la Direzione Regionale per l'Emilia Romagna dell'INAIL, coinvolgendo i tecnici della Consulenza Tecnica per l'Accertamento Rischi e Prevenzione, al fine di elaborare un modello semplificato di SGS (Sistema di Gestione per la Sicurezza) che potesse essere facilmente adottato ed implementato anche da realtà produttive del circondario di Forlì, che non fossero dotate di strutture organizzative complesse, in particolare medie, piccole e micro imprese. L'attività ha preso il via dalla sottoscrizione di un protocollo d'intesa, da parte dei seguenti soggetti: Provincia di Forlì - Cesena, A.U.S.L. di Forlì (Dipartimento di Sanità Pubblica), Sede INAIL Provinciale di Forlì - Cesena e Direzione Regionale per l'Emilia Romagna dell'INAIL, varie Organizzazioni Sindacali, varie Associazioni Datoriali e i Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza Territoriali dell'Artigianato. Tale protocollo prevedeva la predisposizione e la diffusione di un modello semplificato di SGS facilmente adottabile da aziende con meno di trenta addetti, al fine di facilitare l'adozione di efficaci misure di tutela per ridurre i rischi sul lavoro, mediante un uso razionale ed efficiente delle risorse, con l'obiettivo di ottenere risultati duraturi in termini di riduzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali. Il modello semplificato di SGS è stato rivolto alle P.M.I. del tessuto produttivo di Forlì, adottato su base essenzialmente volontaria, con l'impegno di dedicare risorse umane ed economiche alla sua implementazione ed applicazione per un periodo di sperimentazione della durata di almeno un anno, al termine del quale le strutture tecniche dell'AUSL e dell'INAIL avrebbero potuto trarre spunti determinanti per la messa a punto del

\* FERNANDO RENZETTI, ROBERTO SANTARELLI, INAIL, professionisti CONTARP della Direzione Regionale Emilia Romagna.

modello stesso e per la sua definitiva validazione. A contropartita dell'impegno e disponibilità mostrati dalle aziende aderenti al protocollo, l'AUSL di Forlì si impegna a considerare i suoi accessi in azienda a titolo consulenziale e di supporto delle imprese del Modello proposto, sia nella versione sperimentale che in quella definitiva, ai fini dell'accettazione delle domande di riduzione del tasso del premio per prevenzione dopo i primi due anni di attività (art. 24 delle M.A.T. alle attività previste dall'accordo, piuttosto che in veste ispettiva, mentre l'INAIL si impegna a considerare positivamente l'adozione da parte approvate con D.M. 12 dicembre 2000) e di finanziamento per programmi di miglioramento della prevenzione (D.Lgs. 38/2000). Inoltre, è stata offerta alle aziende la formazione gratuita degli "attuatori" aziendali del SGS (Datori di Lavoro, RSPP, RLS e i Consulenti delle Associazioni Datoriali).

Nelle intenzioni degli ideatori, il Modello doveva consistere in uno strumento gestionale snello e facile da utilizzare, che consentisse al Datore di Lavoro di individuare le figure a cui affidare i compiti di organizzazione e svolgimento delle attività legate alla tutela della salute e sicurezza negli ambienti lavorativi, nel rispetto dei dettami della normativa in vigore. Tale Modello semplificato è stato inizialmente progettato in modo da essere composto da sette procedure<sup>50</sup>:

- Procedura "SP1 - P Sistema di Gestione della Sicurezza. Obiettivi, Organizzazione e Riesame", con 9 moduli.
- Procedura "SP2 - P Valutazione dei Rischi", con 8 moduli.
- Procedura "SP3 - P Risorse strumentali" (ossia macchine, impianti, ecc.), con 5 moduli.
- Procedura "SP4 - P Dispositivi di Protezione Individuali", con 4 moduli.
- Procedura "SP5 - P Informazione, Formazione, Addestramento, Comunicazione, Riunione periodica", con 4 moduli.
- Procedura (prospetto) "SP6 - P Sorveglianza Sanitaria", con 2 moduli.
- Procedura "SP7 - P Appalti", con 4 moduli.

Ognuna di tali procedure operative è descritta da un documento di sintesi di non più di tre facciate, che riporta le istruzioni da mettere in atto; inoltre è corredata da moduli già predisposti e check - list, per poterla utilizzare col minimo sforzo di adattamento alla realtà dell'impresa.

Il Modello prevede che ogni anno venga verificato lo stato della sicurezza aziendale e vengano ridefiniti espliciti obiettivi in fase di riesame della politica aziendale per la sicurezza; il Modello non comporta "Certificazioni" e cerca di monitorare anche i costi.

<sup>50</sup> F. RENZETTI, R. SANTARELLI, L. TRIMARCHI, L. VENERI, P. GHINI, A. CASO, G. BALDASSARI, *Il sistema semplificato di gestione della sicurezza sul lavoro per le piccole imprese applicato sul territorio di Forlì*, dagli Atti del 6° Seminario di aggiornamento dei professionisti CONTARP, *Sicurezza e Prevenzione: esperienze a confronto*, 29 settembre - 1 ottobre 2009, Varese.

Per la necessità di semplificazione e per le caratteristiche dei destinatari, il Modello non tratta i seguenti temi: radiazioni ionizzanti e rischio amianto; mentre tratta i seguenti temi in forma aggregata (non come procedure a sé stanti): gestione emergenze; gestione incidenti e infortuni; gestione ambienti di lavoro; gestione sostanze chimiche.

Durante gli audit è stata utilizzata, sia nella fase iniziale, prima dell'adozione del modello, sia nella fase finale, a consuntivo della sperimentazione, modulistica appositamente predisposta. Essa consta sia di moduli atti a raccogliere informazioni generali sull'azienda (dati anagrafici, incarichi per la prevenzione e caratteristiche degli incaricati, dati infortunistici, ecc.), sia di moduli atti a raccogliere informazioni su tutti gli aspetti della sicurezza in azienda secondo i punti di vista di tutti gli attori (Datore di Lavoro, RSPP, RLS, operai, ecc.). Oltre a questi moduli sono state utilizzate anche delle check - list. Per ogni risposta o serie di risposte ai quesiti riportati nei modelli e nelle check list è previsto un punteggio, la cui elaborazione serve a dare un giudizio finale complessivo sul SGS che, come in tutti i Sistemi di Gestione, serve ad evidenziare le "non conformità" riscontrate. La successiva risoluzione di queste non conformità consente di dare l'avvio al ciclo virtuoso di ogni SGSL ben interpretato ed applicato.

Quanto all'impatto che l'implementazione del modello di SGSL ha avuto sull'organizzazione aziendale della sicurezza, è importante che sulle 15 ditte che hanno aderito alla fase sperimentale del progetto:

- a) in 4 ditte precedentemente prive dell'RLS, questi sono stati eletti;
- b) in 7 aziende è stato incrementato il numero degli addetti alle emergenze;
- c) le aziende che hanno esplicitato gli incarichi interni sulla sicurezza sono passate da 1 a 9;
- d) in 9 aziende la collaborazione del MC (medico competente) per la valutazione dei rischi e la formazione risultava insoddisfacente; in 5 di queste, dopo l'anno di sperimentazione, la situazione è notevolmente migliorata;
- e) il numero annuale di incontri sulla sicurezza con i lavoratori è aumentato in 9 su 15 ditte;
- f) gli obiettivi di prevenzione pianificati sono stati in media 4,7 per azienda e sono stati raggiunti in maniera completa nel 50% dei casi;
- g) riguardo all'andamento infortunistico, l'indice di frequenza (I.F.) è passato da 57, per il triennio 2004 - 2006, precedente alla fase sperimentale, partita nel periodo giugno - settembre del 2007 con gli audit iniziali, a 38 per il biennio 2008 - 2009, successivo agli audit finali, svolti nel mese di maggio 2008.

Le principali criticità segnalate sono la difficoltà di sperimentazione nei cantieri, l'impiego di risorse, la complessità di alcune procedure, ed in particolare quelle su: "Valutazione del rischio", "Gestione risorse strumentali" e "Gestione informazione e formazione", pur giudicate molto utili dalle aziende.

Concludendo, come aspetti positivi viene segnalato che il modello, se ben adottato, sensibilizza ed aumenta la partecipazione dei lavoratori, guida in modo ordinato l'applicazione della sicurezza, responsabilizza gli attori della sicurezza e i lavoratori nel raggiungimento degli obiettivi. È stata suggerita l'integrazione con le procedure della qualità, la definizione di un percorso applicativo a *step* successivi e la ulteriore semplificazione di alcune procedure. Tutti i soggetti intervistati hanno affermato che ripeterebbero l'esperienza. Sulla sostenibilità economica del modello si è espressa solo una azienda, valutando che i costi dell'applicazione dello stesso sono pienamente coperti dallo sconto sui premi INAIL. A consuntivo dell'attività di sperimentazione svolta, è emerso che il Modello semplificato descritto, se correttamente implementato ed adattato alla realtà aziendale, anche di piccole dimensioni (sia in termini di fatturato che di numero di lavoratori), si rivela molto utile soprattutto nel guidare le Ditte nella corretta applicazione delle leggi in vigore, aiutandole nei processi di scheduling per rispettare scadenze ed adempimenti definiti dalle norme. Inoltre, si è notata una effettiva responsabilizzazione di tutte le figure coinvolte nei processi organizzativi e gestionali in tema di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori.

### 3.9. L'esperienza nella Regione Lazio\*

L'attività svolta sul Lazio in materia di SGSL è stata fino ad oggi prettamente divulgativa, in quanto si è puntato alla diffusione delle evidenze sui vantaggi presenti nell'adozione del sistema di gestione sulle performance dell'Azienda. La Direzione Regionale Lazio ha in tale direzione attivato numerosi protocolli d'intesa con varie Organizzazioni sul territorio contenenti attività promozionali in materia di SGSL. Tra queste attività è da segnalare la partecipazione alla Settimana Europea della Sicurezza del 2011, organizzata dalla ASL di Frosinone, specifica nei contenuti per la gestione organizzativa della Salute e Sicurezza nei luoghi di lavoro.

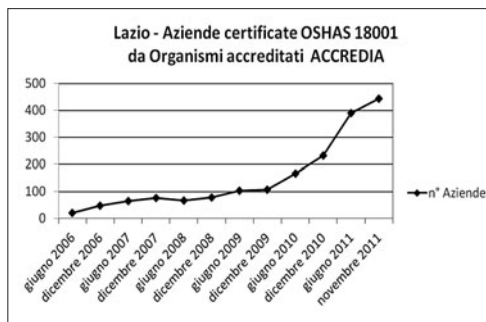


Fig. 7: Andamento delle aziende certificate nel Lazio dal 1996 al 2011.

\* PASQUALE DESIDERI, INAIL, professionista CONTARP della Direzione Regionale Lazio.

La Direzione Regionale Lazio ha anche collaborato sul proprio territorio a progetti nazionali, quali il *roadshow* di Confindustria per lo Sviluppo Imprese in Sicurezza (Progetto SIS).

Allo stato attuale, la certificazione dei SGSL nel Lazio da parte di Organismi accreditati presso ACCREDIA vede una costante e rapida crescita delle Aziende certificate, come evidenziato nelle elaborazioni qui riportate.

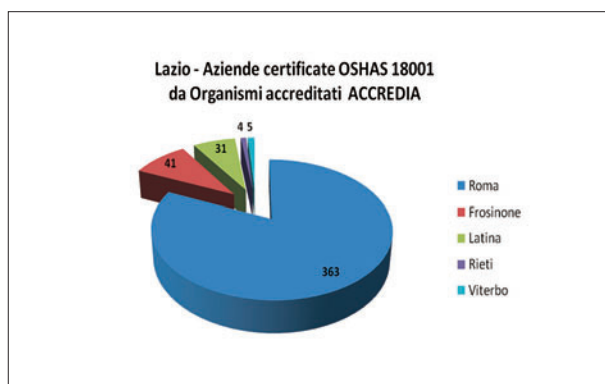


Fig. 8: Ripartizione per provincia delle aziende certificate sotto accreditamento nel Lazio.

La suddivisione per provincia evidenzia come il fenomeno sia concentrato nella provincia di Roma, con il restante territorio a rappresentarne una porzione ridotta. I numeri parlano di una incidenza ancora limitata, se raffrontata al tessuto produttivo laziale costituito da circa 350.000 Aziende.

Tuttavia, confrontando i dati della certificazione con quelli delle richieste di oscillazione del tasso ai fini prevenzionali presentate nel 2010 (vedi figura 9) si può stimare un numero di Aziende certificate maggiore.

Richieste di oscillazione del premio mod. OT24 - Anno 2010	
Richieste presentate	4431
Richieste approvate	3736
Richieste approvate Sez. A	773

Fig. 9: Richieste di oscillazione del premio mod. OT24 - Anno 2010

La prospettiva di azione futura vede la Direzione Regionale Lazio impegnata nella ulteriore promozione dei SGSL, attraverso attività di collaborazione e supporto al Distretto di Civita Castellana per la selezione di buone pratiche da inserire in linee guida SGSL specifiche per il settore ceramico.

### *3.10 I Sistemi di Gestione della Salute e Sicurezza sul Lavoro - L'esperienza nella Regione Friuli Venezia Giulia\**

La Direzione Regionale dell'INAIL per il Friuli V. G. ha profuso molto impegno nella diffusione della cultura della sicurezza attraverso incontri formativi promossi dalle associazioni e rappresentanze datoriali, che hanno visto grande partecipazione di pubblico. Si è riusciti a trasmettere il concetto che una corretta procedurizzazione delle attività inerenti la sicurezza sul lavoro rendeva l'azienda molto più controllabile sia nelle fasi operative globali che nei singoli sottosistemi di lavoro, ove soprattutto venisse compresa dalla struttura aziendale nella sua interezza l'importanza basilare dell'organizzazione del lavoro ai fini della sicurezza, l'aspetto importante della diffusione top - down delle conoscenze e bottom - up delle esperienze lavorative in ambito prevenzionale ed anche il coinvolgimento dell'intera struttura aziendale nel SGSL. Un importante capitolo della diffusione della cultura di SGSL ha riguardato la possibilità di agire fortemente sul fattore umano, in modo da poterlo ricondurre ad elemento controllabile e modificabile, che è poi la vera filosofia di un SGSL. Si è quindi impostata metodologicamente la formazione sul concetto che, in un sistema che deve necessariamente divenire fortemente adattativo, diviene necessaria l'attribuzione di "componente di sistema" anche all'uomo, come suggerito da vari autori<sup>51</sup>. L'uomo è tipicamente un elemento fortemente non lineare che però determina l'affidabilità dell'intero sistema. Su queste basi alcuni consulenti, professionisti afferenti all'Università di Udine, hanno proposto metodologie alternative di valutazione del rischio tramite analisi statistiche quantitative e, in altri progetti di studio, metodologie di analisi del sistema tramite uso del cosiddetto "albero dei guasti" (metodo HAZOP), stante la facilitazione introdotta a questo tipo di studio dall'elevato grado di procedurizzazione ed ottimizzazione propri di un SGSL. Gli SGSL e le piccole imprese - Molto risalto è stato dato all'ausilio alle piccole aziende nell'implementazione dei sistemi di gestione, in quanto durante seminari ed incontri formativi in materia di SGSL, non ultimo i Convegni "SIS Sviluppo Imprese e Sicurezza", risultava che le maggiori difficoltà nell'imple-

\* LAURA DI ZORZ, MAURIZIO MURATORE, INAIL, professionisti CTE e CONTARP della Direzione Regionale Friuli Venezia Giulia.

<sup>51</sup> *Il fattore umano: tecniche di analisi, soluzioni, prospettive*, P. CLERICI, A. GUERCIO, N. TODARO, Atti del 6° Seminario CONTARP.

mentazione nascevano proprio per questa tipologia di aziende. Le problematiche segnalate dalle piccole aziende sono state quelle inerenti l'aspetto della formazione continua e la gestione delle procedure scritte, soprattutto per gli aggiornamenti e le verifiche. Tra le iniziative di prevenzione destinate alle piccole aziende è stato attivato, nel 2011, un protocollo di collaborazione con l'Ente bilaterale EBIART, che rappresenta un grande numero di aziende artigiane della Regione Friuli V.G. Il protocollo di intesa con l'INAIL prevede, da parte dell'EBIART, la somministrazione alle aziende che liberamente aderiranno al progetto del "kit della sicurezza" predisposto dall'Ente EBRAU e a cui ha collaborato estensivamente la Contarp della Regione Umbria<sup>52</sup>. L'Istituto si pone non solo come supervisore del progetto ma soprattutto come Ente che può dare un congruo ausilio all'implementazione di SGSL aziendali, mettendo a disposizione delle aziende tutta l'esperienza professionale sin ora acquisita sul campo (validazione delle procedure di sistema, etc.). Dal progetto si potrà estrapolare un'interessante conoscenza derivante dalla sperimentazione di indicatori di sistema utilizzati per il miglioramento continuo di un SGSL che, in una piccola azienda, non possono ricondursi all'insieme degli indicatori utilizzati per le aziende di grandi dimensioni. Per ciò che concerne i progetti di approfondimento in materia di SGSL è stata inoltre avviata nel 2011 una ricerca in aziende che hanno dichiarato di avere implementato un SGSL ed hanno quindi chiesto la riduzione del tasso di tariffa mediante modello OT24. Sono stati predisposti dei questionari, che le associazioni datoriali avranno cura di somministrare ai lavoratori delle ditte scelte a campione che faranno parte del progetto, centrati sull'aspetto organizzativo e procedurale del sistema di gestione della sicurezza sul lavoro al fine di valutare le conoscenze dirette e trasversali acquisite dai lavoratori delle ditte interessate dal progetto. Un progetto analogo è stato avviato in collaborazione con la D.R. Sicilia. Anche le associazioni datoriali sono molto interessate ad una verifica a posteriori della reale efficienza dei Sistemi di Gestione, nei termini di un miglioramento delle condizioni di sicurezza e salute dei lavoratori. Gli SGSL nel Settore Edile - Attualmente le normative esistenti e i relativi adempimenti per le aziende sono predisposte per aziende con attività e cicli di lavoro ben definiti, piuttosto standardizzati, come è possibile rinvenire nella grande maggioranza delle imprese del settore manifatturiero. Si rende necessario tenere in conto anche le peculiari specificità dell'edilizia e che possono sicuramente diminuire l'efficienza del sistema di gestione: fasi di lavoro condizionate dalle condizioni ambientali e dagli stati di avanzamento, risorse umane variabili nel tempo, utilizzo di materiali non sempre identici nelle loro caratteristiche. Un'importante iniziativa per elevare i livelli di S.S.L. è stata quella condotta con l'Unione

52 *La sicurezza a portata di mano: cultura, tecnica ed organizzazione della prevenzione nelle piccole imprese artigiane*, A. PREITI, A. CERQUAGLIA, F. RUSPOLINI, Atti del 6° Seminario CONTARP.

Industriali di Pordenone che nel 2009 ha dato inizio ad un progetto sperimentale, da poco concluso, per le imprese edili al fine di rendere disponibili modelli applicativi di un SGSL nel comparto edilizia. Al progetto, curato dall'Ing. L. Dizorz (CTE), hanno aderito l'INAIL - Sede di Pordenone, l'ANCE e il CON.SI. Il risultato è stato la stesura di 17 procedure, sperimentate su 6 imprese edili del territorio di medie dimensioni e al fine di rendere disponibili e dare la massima diffusione ai risultati ottenuti è stato pubblicato un volume completo di Cdrom: "Applicazione del sistema di gestione della salute sicurezza sul lavoro nelle imprese edili" presentato in occasione del Convegno " SIS Sviluppo Imprese e Sicurezza".

### *3.11 Verso l'integrazione dei Sistemi e il Risk Management, l'importanza delle sinergie sul territorio - L'esperienza nella Regione Liguria\**

Il percorso che a livello Regionale l'INAIL ha cercato in qualche modo di tracciare ed al tempo stesso seguire, è iniziato con la firma nel marzo 1998 di un Protocollo di Intesa tra Regione Liguria, Provincie, Confindustria, INAIL ed ARPAL volto all'attuazione di un Progetto Pilota per la diffusione dei Sistemi di gestione ambientale certificati<sup>53</sup>. Tale accordo prevedeva, ai fini dell'applicazione del Regolamento CEE 1836/93, una serie di iniziative tendenti alla creazione di una nuova cultura ambientale nelle aziende con l'introduzione dell'Audit ambientale come strumento di gestione comprendente una valutazione sistematica, documentata, periodica ed obiettiva dell'organizzazione dell'azienda e dei processi destinati alla tutela dell'ambiente: è innegabile il risvolto che una tale attenzione pone anche nei riguardi della SSL in linea con la Risoluzione del CEE del 1° febbraio 1993 riguardante un programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile (93/C 138/01 - capitolo 14 - Settori prioritari di azione: ... - miglioramento della salute e della sicurezza, dando particolare spicco alla valutazione e alla gestione dei rischi industriali, ...). Il risultato dell'azione di tale progetto è stata la certificazione ISO 14001 e EMAS di 42 Aziende che ha rappresentato un traguardo importante in Liguria per gli anni di riferimento e ancor più interessante se si considera che 8 di esse hanno a quel punto anche intrapreso un *iter* di certificazione volto alla SSL (BS8800), in Liguria inoltre vi è stato il primo Comune Italiano certificato ISO 14000 (Varese Ligure). La convergenza degli obiettivi ambientali e di igiene e sicurezza del lavoro era già ovviamente stata presentata dagli addetti ai lavori e

\* CARLO ZECCHI, INAIL, Coordinatore CONTARP della Direzione Regionale Liguria.

**53** P. CLERICI, C. ZECCHI, *Il progetto pilota della Regione Liguria per la diffusione di un Sistema di Gestione Ambientale certificato: l'apporto dell'INAIL*, in *Rivista Infortuni e Malattie Prof.*, 1999, 815.

ricalcata dalle analogie di costruzione degli stessi Sistemi di Gestione (ISO 9000, ISO 14000, BS 8800 oggi OHSAS 18001): tali argomentazioni sono state riassunte in forma di breve compendio anche nella pagine di questa rivista<sup>54</sup> e di fatto riconosciute anche dall'Istituto che ha posto la certificazione ISO 14000 come un intervento rilevante (anche se non decisivo) ai fini della concessione delle oscillazioni tariffarie.

In tema di vantaggi ed incentivi derivanti al Management aziendale dall'applicazione dei SGSL ci si è rivolti ciclicamente a livello locale agli stakeholder indicando metodi ed opportunità e coinvolgendo soprattutto le Organizzazioni datoriali Regionali e Provinciali, l'Autorità Portuale di Savona ed altri partner istituzionali in seminari e convegni locali.

Si deve rilevare come tali metodi ed opportunità nel tempo si siano storicamente attestati per l'Istituto nelle oscillazioni tariffarie *ex art. 24 MAT* e negli Incentivi alle Imprese ISI *ex D.Lgs. 38/2000*.

La sensibilità della struttura locale alle tematiche proposte si riscontra a tutti i livelli ed in particolare nel personale tecnico CONTARP che, a partire dall'anno 2000, ha man mano completato i percorsi formativi come Auditor e/o progettisti di sistemi SGSL (OHSAS 18001, Linee Guida UNI-INAIL).

In termini di diffusione della cultura della sicurezza ed in particolare della conoscenza ed applicazione sul territorio delle Linee Guida Uni - INAIL sono state intraprese varie azioni sul territorio in collaborazione con le parti istituzionali. Trattando di "cultura" il passaggio attraverso la scuola è indispensabile per l'investimento generazionale e su questa convinzione nel 2006 INAIL ed Università di Genova presso il Campus SPES di Savona hanno organizzato un Corso post universitario "Sistemi di Gestione Integrata Qualità - Ambiente - Sicurezza" volto a laureandi e laureati in Ingegneria ed Economia. Altrettanto importante risulta l'attenzione alla PMI ed alla microimpresa soprattutto in una Regione come la Liguria: in questo settore in collaborazione con gli Enti Bilaterali Savonesi l'INAIL è stato completato un progetto per la diffusione dei SGSL nelle micro e piccole imprese che ha portato nel 2009 alla pubblicazione di 4 Guide Operative per i settori Alberghi e Strutture Ricettive, Negozi Alimentari e non, Bar e Ristoranti, Edilizia, cercando di suggerire azioni e comportamenti che consentissero una semplice ma efficace gestione della SSL. Analogamente l'INAIL regionale ha collaborato con la stesura di Linee guida per l'applicazione di SGSL sia a livello locale con il MIUR ('08 Sicur ISAL Sicurezza e qualità nelle Istituzioni Autonome Scolastiche della Liguria), che nazionale con ARPAT e ARPAL ('07 Linee Guida SGS - AA) e con le OOSS e datoriali delle aziende dell'Energia ('08 Linee di Indirizzo SGI - AE AZIENDE ENERGIA cui ha partecipato per la Liguria il compianto Ing. M. Mattarelli). Un bel segnale dalle

54 P. CLERICI, C. ZECCHI, *Il Sistema di Gestione Ambientale certificato e l'approccio della Gestione Integrata Qualità - Ambiente - Sicurezza: caratteristiche e vantaggi*, in *Rivista Infortuni e Malattie Prof.*, 1999, 1043.

Istituzioni locali, sperando in una rapida diffusione nella P.A., è la prima certificazione OHSAS 18001 della Provincia della Spezia (2011). L'importanza che l'argomento SSL riveste nei confronti dell'etica e delle politiche aziendali è però tale da non porre alcun limite di campo ed attualmente si può dire che gli argomenti trattati travalichino gli stessi strumenti gestionali sopra citati Qualità - Ambiente - Sicurezza, per sfociare in un comportamento responsabile più ampio correlato sia alla CSR che anche alle tecniche di valutazione e controllo dell'human factor, sia ad un atteggiamento manageriale più ampio codificabile nella branca attualmente definita come Risk Management. Anche in tale ambito l'Istituto ha intrapreso alcune iniziative a livello locale in sinergia con la Direzione Generale e con le Parti Sociali Territoriali (intervento Genova giugno '09 nell'ambito del Progetto SIS Sviluppo Imprese in sicurezza con Confindustria), nonché nel settore universitario in cui dal 2008 si organizza sempre presso il Campus SPES di Savona un Corso post universitario dal titolo "La gestione dei rischi aziendali - Introduzione al Risk Management".

### *3.12 L'esperienza nella Regione Toscana - sinergia, coordinamento e integrazione per promuovere una più efficace gestione della sicurezza sul lavoro\**

Le attività per la diffusione della cultura della prevenzione avviate dall'INAIL sul territorio toscano e rivolte in particolare alle micro, piccole e medie imprese si sono sempre caratterizzate per la presenza contemporanea dei seguenti tratti distintivi:

1. il coinvolgimento sinergico delle altre istituzioni e delle parti sociali, necessario per arrivare ad una chiara percezione dei bisogni e delle effettive criticità presenti sul territorio regionale e allo stesso tempo evitare sprechi e duplicazioni delle azioni messe in campo;
2. la conduzione di ricerche e sperimentazioni su campioni di aziende, necessaria per conoscere le concrete modalità attraverso le quali le imprese operano e affrontano sia la gestione degli obblighi in materia di salute e sicurezza sul lavoro, sia le azioni per garantire ai lavoratori livelli di sicurezza sempre maggiori;
3. l'elaborazione di indicazioni operative snelle, di facile lettura e immediatamente applicabili.

Tale approccio ha animato anche le iniziative intraprese per la diffusione di SGSL, le quali hanno visto la CONTARP regionale coordinare le attività di gruppi di lavoro che, mettendo in comune le conoscenze tecniche di istituzioni, asso-

\* ELEONORA MASTROMINICO, INAIL, professionista CONTARP della Direzione Regionale Toscana.

ciazioni sindacali e datoriali, hanno avviato diversi tipi di percorsi, tutti volti ad indirizzare i datori di lavoro verso l'individuazione di un modello applicativo di SGSL che fosse "ritagliato" sulle specifiche esigenze del proprio contesto organizzativo, a partire da sistemi semplificati, condivisi ed economicamente sostenibili. Cominciando dall'analisi del contesto regionale associata ad un "pronostico di efficacia", ovvero cercando di declinare la coerenza strategica delle priorità di intervento sul territorio rispetto agli effetti di cambiamento attesi nei contesti in cui si intendeva intervenire, il percorso avviato si è sviluppato sostanzialmente in tre diverse direzioni brevemente descritte nella figura seguente.

Tipologia di imprese interessate	Tipologia di azione	Gruppo di lavoro	Prodotti
<b>a. Imprese collocate in contesti produttivi omogenei, caratterizzati da una produzione specializzata (distretti)</b>	Protocollo d'intesa tra la Direzione Regionale Toscana e la Provincia di Pisa, che ha individuato il distretto conciario di Santa Croce sull'Arno (PI) come distretto pilota per l'attuazione dell'accordo quadro nazionale stipulato tra l'INAIL e la Federazione Italiana dei Distretti	CONTARP Toscana e CONTARP centrale Tecnici del Polo Tecnologico Conciario (Po.Te.Co.), organismo pubblico-privato di cui fanno parte tecnici della Provincia, rappresentanti dei Comuni ricadenti nel Distretto e delle associazioni del settore, tra cui l'Associazione Conciatori di S. Croce e l'A.S.S.A.-Associazione Lavorazioni Conciarie per conto terzi 11 aziende del distretto	<ul style="list-style-type: none"> <li>- lista di controllo condivisa in grado di fare emergere le criticità in tema di salute e sicurezza, rivolta soprattutto alle aziende in regime di autocertificazione,</li> <li>- modello di SGSL specifico per le aziende del settore conciario e replicabile in altre realtà distrettuali,</li> <li>- manuale del sistema</li> </ul>
<b>b. Imprese piccole e piccolissime, anche del settore agricolo, caratterizzate da un basso grado di differenziazione delle funzioni e da un forte peso dell'informalità nei rapporti interni e nelle regole di funzionamento dell'azienda</b>	Accordo fra i componenti del Comitato Consultivo Provinciale di Firenze	CONTARP Toscana, Processo Prevenzione della Sede INAIL di Firenze, Dipartimento ex ISPESL di Firenze, UF PISSL ASL10 di Firenze organizzazioni sindacali e associazioni datoriali della provincia di Firenze, datori di lavoro e RLS di 8 aziende della provincia di Firenze	<ul style="list-style-type: none"> <li>- analisi della percezione della organizzazione del lavoro come elemento di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali</li> <li>- Guida Operativa per l'implementazione di un modello organizzativo e gestionale</li> </ul>
<b>c. Organizzazioni complesse che devono garantire la governance degli interventi in materia di salute e sicurezza sul lavoro facendo i conti con risorse limitate, come gli enti locali</b>	Protocollo d'intesa fra la Direzione Regionale Toscana ed il Comune di Firenze	CONTARP Toscana tecnici dell'Ufficio Prevenzione e Protezione del Comune di Firenze	Individuazione di un modello di SGSL replicabile anche in enti locali di più piccole dimensioni

Fig. 10: Sintesi dell'attuazione della strategia di azione nella Regione Toscana per la diffusione dei SGSL.

In tutti i casi, le guide e i manuali prodotti<sup>55 56</sup> sono stati redatti in conformità alle Linee Guida UNI-INAIL - Parti sociali (2001) e completati con alcuni esempi di procedure che hanno inteso focalizzare l'attenzione sulle maggiori problematiche emerse dal confronto tra aziende, enti ed organizzazioni che hanno partecipato alle diverse attività. In qualche caso, su richiesta delle associazioni datoriali, le indicazioni delle Linee Guida UNI-INAIL sono state integrate in termini di procedure, azioni, responsabilità, provvedimenti disciplinari e coordinamento delle attività di auditing per individuare alcuni degli elementi che dovrebbero necessariamente corredare il modello organizzativo - gestionale ai fini dell'efficacia esimente dalla responsabilità amministrativa delle imprese per i reati di cui all'art. 25 septies del D.Lgs. 81/2008 e s.m.i.

Molto apprezzato dalle imprese che hanno collaborato ai diversi percorsi è stato, infine, lo sforzo compiuto dai gruppi di lavoro di evitare un appesantimento documentale che difficilmente le piccole e piccolissime imprese riuscirebbero a gestire, ma che, anche negli enti locali, viene percepito come un "ingabbiamento" delle diverse funzioni. Si è cercato, pertanto, di "alleggerire" le diverse procedure previste proponendo, con l'aiuto delle imprese stesse, strumenti semplici e comprensibili, facilmente aggiornabili, capaci di rispondere ad esigenze prettamente operative. Ciò a dimostrazione del fatto che l'implementazione di modelli organizzativi nelle piccole imprese, come nelle organizzazioni più complesse, può suscitare interesse ed essere quindi intrapresa solo se, al di là del costo moderato, gli strumenti di sostegno sono semplici, adeguati alle risorse disponibili e con un elevato contenuto di concretezza.

### *3.13 L'esperienza nella Regione Marche per la diffusione dei SGSL\**

Nell'ambito del Protocollo d'Intesa sottoscritto da INAIL Direzione Regionale Marche e Confindustria Marche nel 2008, è stato dato particolare risalto alla diffusione di modelli di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro (SGSSL) tra le aziende associate alla stessa Confindustria. In particolare, da un esame preliminare è emerso che nella realtà produttiva marchigiana, caratterizzata da piccole e medie imprese, se da un lato le problematiche gestionali relative ad aspetti della qualità (ISO 9000) ed ambientali (ISO 14000) sono state approfondite e fanno

<sup>55</sup> C. BRESCHI, S. D'AGLIANO, M. MAMELI, F. PINI, A. TERRACINA, S. TRAMUTO, *La sicurezza nel distretto conciaro di Santa Croce sull'Arno: dall'autovalutazione al sistema di gestione*, in *Atti del VII Seminario CONTARP*, INAIL, 2011.

<sup>56</sup> A.M. POLLICHIENI, M. S. FALSINI, E. MASTROMINICO, G. CORBIZZI FATTORI, G. TOMASSELLI, A. LODDO, *Come mettersi al sicuro in azienda*, INAIL, 2011.

\* DANIELA CANDIDO, ALESSANDRO CARELLA, MASSIMILIANO DELLA PASQUA, INAIL, Coordinatore e professionisti CONTARP della Direzione Regionale Marche.

ormai parte del bagaglio conoscitivo e operativo delle aziende, dall'altro rimangono ancora attuali le problematiche gestionali nel campo della sicurezza e salute sul lavoro. I SGSSL, su cui comunque si evidenzia un indubbio interesse anche alla luce delle recenti evoluzioni normative (considerando anche gli incentivi INAIL), sono visti, in riferimento alle esperienze sulla qualità e sull'ambiente, come sistemi complessi e ridondanti. Per diffondere dunque la conoscenza e l'utilizzo dei SGSSL un gruppo di lavoro, costituito da professionisti INAIL della Contarp Marche insieme a rappresentanti della Confindustria Marche, ha avuto l'obiettivo di realizzare uno strumento semplice e pratico per aiutare le aziende marchigiane ad attuare, nelle proprie realtà organizzative, un SGSSL conforme alle Linee Guida INAIL-UNI. Ritenendo che il cambiamento culturale in tema di prevenzione e di sicurezza sul lavoro richieda anche strumenti che siano agevoli e calibrati al contesto lavorativo, il gruppo di lavoro ha redatto una "Guida operativa per l'implementazione di un Sistema di Gestione della Salute e Sicurezza sul Lavoro (SGSSL)", collaborando in fase iniziale con alcune aziende marchigiane, in particolare del settore metalmeccanico, che, avendo già implementato un SGSSL o avendolo avviato, hanno fornito indicazioni e suggerimenti specificando alcuni aspetti gestionali percepiti - in una ottica prevenzionale - come particolarmente critici che riguardano temi quali, ad esempio, la registrazione ed analisi degli incidenti, dei quasi incidenti e degli infortuni, la gestione della formazione ed informazione, la definizione di obiettivi di sicurezza con i relativi indicatori di sistema, l'attività di pianificazione delle attività e di sensibilizzazione del personale. Per raggiungere l'obiettivo, nella guida operativa sono state fornite tutte le indicazioni tecniche necessarie ma in maniera semplificata, in modo da rendere più amichevole l'approccio al Sistema. Per fornire una visione pratica tale da agevolare le aziende nell'uso della guida sono state poi allegate numerose schede di esempio per altrettante fasi operative e di rilevazione, con particolare riguardo a quelle ritenute più ostiche sia nel contenuto teorico che in quello applicativo. Durante la presentazione della Guida attraverso seminari itineranti, tenutisi presso le associazioni territoriali di Confindustria Marche, si è constatato un interesse reale verso il prodotto proposto, sia da parte delle Aziende che dei Consulenti. Per semplificare ulteriormente l'utilizzo della Guida si è ritenuto opportuno informatizzare le indicazioni riportate nella stessa trasformandola in un utility software su piattaforma excel, allargando il gruppo di lavoro a tecnici specialisti in informatica. In particolare l'utility software fornisce - su fogli elettronici anche personalizzabili e stampabili - la modulistica elaborata nella Guida dando istruzioni puntuali sugli aspetti che un'Azienda è tenuta a valutare sia in ambito gestionale che operativo (dei DPI, della formazione, delle non conformità, della pianificazione, del riesame, degli audit, ecc.). Per alleggerire ulteriormente l'uso del Sistema, nell'utility software sono stati creati diversi data - base che contengono sia i dati anagrafici di base sia i dati relativi alla sicurezza aziendale (per esempio, quelli sulla formazione effettuata in azien-

da, sugli incidenti avvenuti, ecc.) che rendono, tra l'altro, la compilazione dei moduli automatica. La registrazione dei dati permette inoltre l'analisi e l'elaborazione grafica degli stessi, in modo che siano immediatamente visibili e rilevabili criticità e punti di attenzione: l'azienda avrà dunque strumenti utili per definire degli indicatori di sistema che le consentano di valutare l'efficacia degli interventi realizzati e quindi di provvedere alla pianificazione delle eventuali azioni successive. La diffusione della Guida Operativa dovrà ancora avvalersi di momenti di informazione rivolti alle piccole e medie aziende, che più in generale dovranno riguardare i SGSSL, al fine di favorire quel cambiamento culturale in tema di prevenzione e di sicurezza sul lavoro.

### *3.14 L'esperienza nella Regione Sicilia\**

In Sicilia un dato di fatto è certo: gli imprenditori hanno fatto proprio il concetto di "Responsabilità Sociale di Impresa", ampiamente diffuso e incentivato dalla Comunità Europea. Questo recepimento richiede alle imprese siciliane, nelle loro attività commerciali, un processo volontario per necessariamente integrare quelle che sono le attuali principali problematiche sociali, ambientali e di sicurezza: la qualità del prodotto o servizio, lo sviluppo sostenibile per limitare gli impatti ambientali e la prevenzione degli incidenti e infortuni sul lavoro. La riflessione degli imprenditori siciliani, dopo la promulgazione del Decreto 81/2008 e il particolare riferimento ai modelli organizzativi citati nell'art. 30, ha generato una nuova coscienza sul fatto che la sicurezza si misura con il denaro e in tempi di crisi è necessario ridurre i costi; però quanto costa un incidente sul lavoro mortale? Quanto costa l'interruzione dell'attività aziendale, i costi legali legati alle conseguenze penali e civili dell'infortunio, la perdita di credibilità dell'immagine aziendale, e così via? Che cosa dire per l'incalcolabile valore in caso di perdita della vita umana? Il prezzo da pagare per mancanza di prevenzione è diventato troppo alto per le aziende e pertanto oggi l'imprenditore ha bisogno di gestire la sicurezza con criteri organizzativi efficaci ed efficienti. I Sistemi di Gestione della Sicurezza (di seguito SGSL) rispondono alle necessità imprenditoriali perché richiedono il pieno rispetto delle leggi e vanno oltre, verso una nuova visione più matura di responsabilità sociale d'impresa. Non è stato quindi un caso se l'adozione di un SGSL, nello specifico le linee guida UNI INAIL, ha assunto un ruolo centrale in un protocollo d'intesa stipulato tra INAIL e Regione Sicilia già il 18 Dicembre 2009.

\* ROBERTO LI CAUSI, INAIL, professionista CONTARP della Direzione Regionale Sicilia.

Ecco gli obiettivi principali riportati dal suddetto protocollo:

- *promozione e diffusione della “governance” della sicurezza nei luoghi di lavoro nelle piccole, medie e grandi imprese, attraverso l’implementazione di modelli di organizzazione e gestione della sicurezza basati sulle linee guida UNI INAIL;*
- *promozione e diffusione della “governance” della sicurezza nei luoghi di lavoro nelle strutture sanitarie, attraverso l’implementazione di modelli di organizzazione e gestione della sicurezza basati sulle linee guida UNI INAIL;*
- *promozione e diffusione di un’architettura tecnologica di supporto ai modelli di governance della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nelle strutture sanitarie siciliane, attraverso la definizione di modalità di collaborazione di carattere organizzativo e tecnico - scientifico per l’attuazione di specifici progetti di ricerca, ivi compreso il progetto di ricerca di cui al protocollo sottoscritto in data 19 dicembre 2007 tra INAIL, Università degli studi di Palermo e Assessorato Regionale alla Sanità per lo sviluppo di una “Piattaforma ICT per l’implementazione in ambito sanitario di un SGSLS sul modello delle linee guida UNI-INAIL”;*
- *partecipazione tecnico - scientifica dell’Assessorato alla Sanità per il tramite del competente Servizio di Tutela della Salute e Sicurezza nei Luoghi di Lavoro, anche ai fini della individuazione delle strutture sanitarie più idonee al progetto, alla sperimentazione di linee guida sui sistemi di gestione della sicurezza sul lavoro per le strutture sanitarie basate sulle linee guida UNII-NAIL, definite dall’Istituto a livello nazionale;*

Come emerge chiaramente, al SGSLS viene attribuito il ruolo di generatore di “governance” della sicurezza sul lavoro in tutte le aziende, piccole, medie e grandi. L’esperienza oggi maturata conduce ad importanti determinazioni in relazione al campo di definizione di progetti per l’implementazione degli SGSLS nelle varie aziende e fissa anche le idee nel settore specifico della sicurezza sul lavoro in Sanità, che potranno portare nel breve periodo alla definizione dell’architettura di una piattaforma ICT per l’implementazione nell’ambito sanitario siciliano di un SGSLS, sul modello delle linee guida UNI-INAIL. Il confronto dell’INAIL con i tecnici che si occupano in concreto del problema della sicurezza nelle strutture ospedaliere, in occasione delle riunioni del tavolo tecnico, ha fatto emergere difformità di esigenze relative alla diverse realtà ospedaliere e difficoltà nella condivisione del lavoro di gruppo. A oggi si è comunque pervenuti alla definizione di un prototipo concettuale di piattaforma, ma si potrà agevolmente giungere alla definizione del prototipo funzionale con il quale si avrà la possibilità di verificare l’interfaccia utente e con il quale si potranno rappresen-

tare tutte le funzioni per l'implementazione in ambito sanitario di un SGSL basato sul modello delle linee guida UNI-INAIL. Sono in crescita anche il numero delle certificazioni in materia di salute e sicurezza suoi luoghi di lavoro. È quanto comunica Accredia, l'Ente unico italiano di accreditamento. In campo nazionale, negli ultimi dodici mesi è cresciuto di oltre il 90% il numero di imprese ed enti certificati in conformità allo Standard SGSL OHSAS 18001. Quest'anno sono stati 2.035, contro i 1.107 del 2010, circa il doppio rispetto al 2010. Questo numero favorevole si aggiunge al dato positivo relativo al calo degli incidenti sul lavoro contenuto nel Rapporto INAIL 2010. In sintesi, anche Accredia conferma in toto che investire sulla certificazione del sistema di gestione sia un effettivo valore aggiunto per le imprese. Anche secondo i dati INAIL, nelle aziende certificate, gli indici infortunistici sono inferiori mediamente del 15% per la frequenza degli incidenti e del 20% per la loro gravità. Le aziende sembrano quindi aver compreso questo messaggio, se si considera anche che i siti produttivi certificati, dal 2008 al 2011, abbiano subito una crescita di oltre il 269%, passando dai 1126 di tre anni fa ai 4.529 dell'aprile scorso. Con riferimento all'area geografica, l'attenzione alla sicurezza e alla salute dei lavoratori è sempre concentrata nelle regioni del Nord che, da sole, ospitano il 56,2% dei siti certificati OHSAS 18001. Segue il Centro con il 27,6% e il Sud con il 14,2%. La Sicilia in questo periodo (settembre 2011) registra 153 certificazioni OHSAS 18001, che se confrontate con le sole 6 registrate nell'anno 2005 fanno ipotizzare uno scenario sempre più positivo per la diffusione dei sistemi di gestione della sicurezza sul lavoro.

### *3.15 Il Sistema di Gestione della Salute e Sicurezza sul Lavoro nelle Strutture Sanitarie\**

Le strutture sanitarie (ospedali, cliniche, poliambulatori ecc.) possono essere definite come "organizzazioni complesse" perché caratterizzate da oggettiva incertezza, imprevedibilità e variabilità. Questo è dovuto, in particolar modo, alla specificità dei singoli pazienti, alle molteplici esperienze professionali coinvolte e alla diversità dei modelli gestionali implementati<sup>57</sup>.

Inoltre, la costante e obbligata opera di rinnovamento delle aziende sanitarie e i processi di esternalizzazione dei servizi non strettamente legati al *core business* delle strutture sanitarie (outsourcing di servizi tecnici, acquisti, gare, gestione del personale) rendono sempre più articolate questa realtà.

\* LUIGI MONICA, INAIL, Dipartimento Tecnologie di Sicurezza.

57 Per maggiori informazioni sul tema si veda, di AAVV, *Risk Management in Sanità - Il problema degli errori*, Ministero della Salute - 2004.

A questo si aggiunge la costante e obbligata opera di rinnovamento e innovazione delle aziende sanitarie dettata dall'evoluzione tecnologica per garantire, alle persone, ai "soggetti competenti" (medici, amministratori, tecnici, operatori sanitari) e, in particolar modo, al paziente, una "sanità sicura".

La gestione delle complessità in una struttura sanitaria costituisce, quindi, un "valore integrato" dell'organizzazione complessiva di un presidio ospedaliero, anche per quanto attiene le criticità relative agli aspetti di salute e di sicurezza sul lavoro. Infatti, all'interno di questo ambito deve essere assicurata, non solo la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, ma anche e soprattutto quella dei pazienti, che spesso risultano essere maggiormente vulnerabili.

Pertanto, nel settore sanitario è fortemente necessaria la progettazione d'interventi che affrontino in modo organico tutti i fattori critici quali le risorse economiche e strutturali, i vincoli organizzativi e gestionali, il capitale umano, le tecnologie disponibili, gli impianti e le attrezzature utilizzate, i luoghi di lavoro, i materiali e le sostanze impiegate ecc.

Una potenziale soluzione al problema potrebbe essere trovata nel "effetto volano" generabile dalla corretta applicazione della legislazione in materia di sicurezza e salute sul lavoro. Le direttive sociali europee sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, recepite oggi dal D.Lgs. 81/2008, hanno modificato la vecchia impostazione per introdurre un approccio organizzativo di tipo preventivo. Compito che la legge assegna è, infatti, quello di analizzare le attività che costituiscono il proprio ciclo produttivo e/o di erogazione del servizio, individuare i pericoli, eseguire conseguentemente una valutazione dei rischi, attuare misure di prevenzione sufficienti per l'eliminazione o la riduzione dei rischi. La legge prevede anche, come fattore qualificante dell'approccio preventivo, una pianificazione del miglioramento, per una riduzione continua del rischio residuo e una gestione controllata della sicurezza sul lavoro (monitoraggio).

È necessario però considerare che in molte realtà complesse del servizio sanitario nazionale, anche a causa della spinta tecnologica e specialistica, si è avuto negli anni una enorme frammentazione delle competenze per rispondere a richieste sempre più articolate. Questa frammentazione ha reso particolarmente difficile, anche a causa di criticità logistiche di queste realtà, l'adattamento dell'organizzazione all'efficace applicazione delle metodologie proprie della prevenzione dei rischi.

Oggi questo "approccio preventivo" non trova una diffusa ed efficace applicazione in questo settore ad alta complessità. Infatti, le strutture del servizio sanitario nazionale presentano in alcuni casi carenze strutturali, tecnologiche, impiantistiche, organizzative e gestionali.

I dati contenuti nel dossier, frutto di un programma straordinario di ispezioni dei NAS (Nuclei Antisofisticazioni e Sanità dell'Arma), condotte l'8 e il 9 gennaio 2007 e ordinato dal Ministero della Salute, che ha coinvolto 321 strutture sanitarie in tutte le regioni, su un totale di 672 ospedali del SSN (quasi la metà delle

strutture che, per dimensioni e capacità operativa, assorbono oltre il 70% del totale delle attività assistenziali ospedaliere), e dell'attività ordinaria di controllo svolta costantemente durante l'anno dai Carabinieri per la tutela della salute nei confronti di tutte le strutture sanitarie italiane, hanno evidenziato lo "stato" appena descritto. Il dossier ha riportato, regione per regione, i risultati di un anno di ispezioni in 853 strutture sanitarie distribuite sull'intero territorio nazionale evidenziando: 115 Violazioni delle norme per l'igiene dei luoghi di lavoro, 165 Violazioni delle norme per la sicurezza antinfortunistica e 178 Violazioni in materia di requisiti minimi strutturali, tecnologici, impiantistici ed organizzativi<sup>58</sup>.

Per quanto sopra è qui fortemente necessaria, in queste realtà, una gestione diversa della complessità che preveda un approccio di sistema a questa specifica tipologia organizzativa, che garantisca un governo strutturale dei fattori critici per la salute e sicurezza: responsabilità, risorse economiche e strutturali, vincoli organizzativi, capitale umano, tecnologie disponibili, ecc.

In quest'ottica l'art. 30 del D.Lgs. 81/2008 fornisce, oggi, uno strumento evoluto per la gestione di realtà ad alta complessità, infatti, introduce ad integrazione dei requisiti delle direttive europee sulla sicurezza nei luoghi di lavoro la possibilità di adottare un modello di organizzazione e di gestione idoneo ad avere efficacia esimente della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, se adottato ed efficacemente attuato.

Nello specifico l'art. 30 del D.Lgs. 81/2008, per prevenire i reati di cui agli articoli 589 e 590, terzo comma, del codice penale, commessi con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela della salute sul lavoro, prevede che il modello sia strutturato come un sistemi di gestione della salute e sicurezza sul lavoro aziendali, definiti conformemente alle Linee guida UNI-INAIL del 28 settembre 2001 o al British Standard OHSAS 18001:2007, integrati da un idoneo sistema di controllo sull'attuazione del stesso modello e sul mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate e da un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello. Il D.Lgs. 231/2001 ha introdotto la responsabilità in sede penale degli enti per alcuni reati commessi nell'interesse o a vantaggio degli stessi, da persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale, nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso e, infine, da persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti sopra indicati. Tale responsabilità si aggiunge a quella della persona fisica che ha realizzato materialmente il fatto. La norma mira a coinvolgere nella punizione di taluni illeciti penali il patrimonio degli enti che abbiano tratto un van-

<sup>58</sup> DI MAMBRO A., MONICA L., ANTIGNANI S., *Sicurezza nelle strutture sanitarie: un'analisi delle violazioni normative, Ambiente & Sicurezza - Il Sole 24 Ore*, n. 18 (2008).

taggio dalla commissione dell'illecito. Nel settore sanitario un esempio virtuoso è rappresentato dalla Regione Lombardia che, con il DGR n. VII/17864 del 11 giugno 2004 ("Introduzione in via sperimentale nelle Aziende Sanitarie pubbliche di un Codice Etico - comportamentale"), il Decreto del Direttore Generale Sanità n. 22361 del 9 dicembre 2004 e il DGR n. VIII/1375 del 14 dicembre 2005 ("Determinazioni in ordine alla gestione del Servizio Socio Sanitario regionale per l'esercizio 2006"), ha mutuato i principi contenuti nel D.Lgs. 231/2001, pur non considerandolo applicabile alle Aziende Sanitarie Pubbliche, per introdurre, in tale contesto, la sperimentazione del suddetto regime a livello cautelativo non unicamente per la prevenzione degli eventuali illeciti, ma quale ulteriore garanzia della migliore organizzazione e trasparenza dell'operato, introducendo un Codice Etico e prevedendo l'implementazione del Modello Organizzativo nelle Aziende Sanitarie Locali ed Ospedaliere. Un altro esempio di applicazione di approcci organizzativi al settore sanitario per la gestione della salute e sicurezza è rappresentato dalla Regione Veneto che con come risultato di un progetto<sup>59</sup> che ha coinvolto varie realtà al fine di definire un Modello regionale di Sistema di Gestione della Sicurezza per le Strutture Sanitarie Pubbliche e che con Deliberazione della Giunta n. 1158, del 23 marzo 2010, ha approvato l'accordo tra Regione Veneto e INAIL Direzione Regionale per il Veneto per la realizzazione di iniziative di implementazione di Sistemi di Gestione della Sicurezza nel settore della Sanità del Veneto. La necessità di un modello di gestione che consideri l'organizzazione come un sistema da governare e avvalorata da recenti studi dell'Unione Europea sugli incidenti avvenuti sul lavoro che hanno evidenziato come la maggior parte di essi si sarebbe potuto evitare applicando "procedure operative e di management appropriate". L'"evento avverso" in sanità, sia per il paziente che per il lavoratore, nasce infatti dalla interazione tra fattori tecnici, organizzativi e di processo e non solo dalla conseguenza dell'errore umano. La gestione della salute e sicurezza sul lavoro costituirà quindi in futuro non un "valore aggiunto", ma come sottolineato in precedenza un "valore integrato" della gestione complessiva di un'organizzazione in un settore complesso come quello sanitario. Si può e si deve, quindi, prospettare una sempre maggiore diffusione e applicazione di una metodologia integrata che garantisca il governo di tutti i fattori critici per la salute e sicurezza nel settore sanitario. In quest'ottica un programma strategico finanziato dal Ministero della Salute è stato avviato quest'anno al fine di definire modelli di organizzazione e gestione della salute e della sicurezza nelle strutture del Servizio Sanitario Nazionale. Il programma coinvolge vari soggetti: l'INAIL, Regioni, IRCCS e con le Istituzioni Esterne quali ASL, Ospedali e Società private, specializzate nell'information technology

59 Progetto Promozione dei Sistemi di Gestione della Sicurezza e del Benessere Organizzativo nelle Strutture Sanitarie Pubbliche - Responsabile del Progetto: Vittoria Cervi - RSP AULSS 20 - Verona AULSS 22 - Bussolengo.

al fine di progettare ed implementare il sistema di e - learning finalizzato ad erogare percorsi formativi a distanza per responsabili aziendali e dei servizi di vigilanza relativamente a buone pratiche, procedure, linee di indirizzo, strumenti di valutazione del rischio. Il lavoro trae spunto da una precedente ricerca finalizzata del Ministero Salute che ha individuato sette macroelementi come adeguato percorso gestionale da seguire per una corretta analisi e prevenzione dei rischi nell'ambiente di lavoro di una struttura sanitaria, al fine di garantire una gestione integrata a quella generale del presidio ospedaliero<sup>60</sup>. Il trasferimento delle conoscenze acquisite sui modelli e la determinazione di specifici requisiti per le strutture del SSN garantirà, anche per il settore sanitario, un miglioramento continuo dei livelli di salute e sicurezza delle singole organizzazioni, con la diminuzione del numero di infortuni e delle malattie professionali. La possibilità inoltre di definire buone pratiche, procedure, linee di indirizzo, strumenti e metodi di valutazione del rischio specifici per le strutture del SSN, correlate anche alle nuove tecnologie utilizzate nelle pratiche sanitarie, permetterà la sistematizzazione delle soluzioni tecniche ed organizzative nei processi erogati. Nell'ambito della sanità moderna infatti la gestione del rischio diventerà quindi requisito fondamentale del "sistema" azienda sanitaria e ospedaliera. Non si potrà infatti più pensare, per gestire in modo efficace questa articolata realtà organizzativa, ad un approccio alla sicurezza sostanzialmente formale basato su deleghe funzionali o decentrato con l'istituzione di servizi avulsi dal governo aziendale. In quest'ottica sarà necessario invece portare la "Salute e Sicurezza" in posizione baricentrica nella gestione organizzativa con l'implementazione di modelli organizzativi e gestionali che coinvolgano direttamente in Staff alla Direzione Generale strutture costituite da servizi tecnici e tecnologici, gestione acquisti e formazione (in merito alle ricadute sugli aspetti di sicurezza e salute), gestione del rischio clinico, Servizio di Prevenzione e Protezione, gestione del sistema qualità e permettano quindi una corretta gestione (managerialità) del "sistema ospedale".

#### **4. L'attività di ACCREDIA per l'accreditamento degli organismi che rilasciano certificazioni per i SGSL\***

Per capire cosa oggi fa ACCREDIA nell'ambito dello schema di accreditamento per la salute e sicurezza sul lavoro, occorre capire quali sono gli obiettivi, che sin dall'inizio, furono posti alla base dello sviluppo di questo specifico schema di accreditamento.

<sup>60</sup> L. MONICA, D. GERACI, F. GIACOBBE, *Macroelementi di un sistema di gestione integrato e valutazione del suo impatto con il Sistema Sicurezza in ambito ospedaliero*, Supplemento di *Prevenzione Oggi* (rivista ISPESL), numero 2 anno 2007.

\* FILIPPO TRIFILETTI, Direttore Generale ACCREDIA e Riccardo Bianconi, Ispettore ACCREDIA.

ACCREDIA - allora SINCERT - dodici anni or sono, fu il primo ente al mondo a sviluppare uno schema di accreditamento strutturato, con regole specifiche, per l'area di gestione aziendale inerente la Salute e Sicurezza sul Lavoro.

Questa iniziativa fu presa per garantire al mercato, inteso nell'accezione più ampia di insieme di tutte le parti interessate, un approccio di valore e di garanzia, nel processo di valutazione e certificazione delle organizzazioni, interessate a dimostrare la propria conformità a quella che all'epoca era una Specifica Tecnica anglosassone: la ST OHSAS 18001:99.

A tal fine, le regole di accreditamento, sviluppate avendo a modello lo schema di accreditamento ambientale, furono elaborate con la collaborazione di tutte le parti interessate<sup>61</sup>, che all'epoca si resero disponibili, con un approccio che, in termini tecnici, si può definire tripartito.

Le regole di accreditamento, appunto, furono definite sulla base degli obiettivi, che le parti interessate si prefissero di raggiungere: da un lato la concessione della certificazione solamente a quelle organizzazioni, che avessero dimostrato di operare per un progressivo e sostanziale miglioramento continuo della salute e sicurezza, garantendo sin da subito una sostanziale conformità legislativa ed alla citata specifica tecnica 18001; dall'altro lato, la creazione di un "ambiente" di emulazione, che si supposeva si sarebbe sviluppato in un'ottica di interazione cliente - fornitore tra le organizzazioni certificate ed i propri fornitori.

L'obiettivo, non formalmente dichiarato dall'allora SINCERT, era anche quello di garantire che gli Organismi di Certificazione, già accreditati per gli schemi qualità ed ambiente, non dovessero trovarsi a competere sulla base di una logica di "massimo ribasso", in uno schema che aveva, come ha tuttora, un impatto significativo su un'area di rischio di impresa, critica per tutte le parti interessate, come può esserlo, nell'immediato, solo la salute e sicurezza sul lavoro<sup>62</sup>.

Nacque così uno schema, che, unico nel proprio genere, è stato oggetto di costanti e talora significative attenzioni, in un'ottica di garanzia di utilità sociale, proprio di tutte quelle parti interessate, che hanno così dimostrato come la scelta operata da SINCERT, fosse stata oculata e prudente. L'attività degli

<sup>61</sup> INAIL, ISPESL, CGIL, CISL, UIL, CONFAPI, CONFARTIGIANATO, CONFCOMMERCIO, CNA, CONFAGRICOLTURA.

<sup>62</sup> In realtà, se ci si pensa attentamente, anche gli schemi ambiente, qualità, security, nelle loro diverse accezioni, possono rappresentare delle criticità significative per le Risorse Umane aziendali e per tutte le parti interessate: si pensi agli effetti di lunga durata, su tutti, per un grave inquinamento; oppure alle conseguenze di un danno verso terzi per la difettosità di un prodotto mal progettato o mal realizzato o male installato e mantenuto; oppure al danno per le stesse organizzazioni e per le loro Risorse Umane, legati ad una cattiva gestione, che è pur sempre frutto di una superficiale o debole gestione per la qualità, oppure, infine, al danno arrecato da una debole gestione della riservatezza, disponibilità, integrità delle informazioni, ma anche della catena logistica di fornitura. Tutti questi aspetti della gestione aziendale, nella loro più ampia lettura, rappresentano le potenziali cause di un danno alle Risorse Umane delle stesse organizzazioni, ad esempio con la perdita dei posti di lavoro, ma anche un danno per tutte le parti interessate coinvolte, in qualche modo, nella vita di tali organizzazioni e dalla interazione delle stesse con il tessuto sociale che le ospita.

Organismi di Certificazione, abbandonata a sé stessa, infatti, avrebbe potuto condurre a gravi pregiudizi per la credibilità di tutto il sistema di accreditamento, al quale gli Organismi di Certificazione facevano comunque riferimento, in un settore, quello delle certificazioni dei sistemi di gestione, che già soffre per alcuni fattori di debolezza creatisi a fronte di uno sviluppo probabilmente troppo repentino.

A questo punto è lecito chiedersi quali siano le attività, meglio i processi, operati da ACCREDIA per garantire la credibilità ed utilità sociale del processo di certificazione nel campo della salute e sicurezza sul lavoro.

Appare evidente che ACCREDIA, anche per questo schema - pur se molto particolare per i motivi sopra esposti - non può discostare il proprio operato dalla logica internazionale di accreditamento dettata dalla Norma UNI EN ISO/IEC 17021<sup>63</sup>. Tale Norma può essere utilizzata sia dagli Organismi di Certificazione, come riferimento per strutturare la propria organizzazione<sup>64</sup>; sia da ACCREDIA, per le verifiche di conformità di tali Organismi di Certificazione, al fine di garantire il mutuo riconoscimento delle certificazioni medesime. La Norma mira soprattutto a standardizzare le modalità con le quali deve essere garantito il rispetto di alcuni principi base, quali:

- imparzialità;
- competenza;
- responsabilità;
- trasparenza;
- riservatezza;
- rapida ed efficace risposta ai reclami.

Inoltre, la Norma ISO/IEC 17021 - ove rispettata e correttamente applicata<sup>65</sup> - permette di avere evidenza della robustezza della progettazione e conduzione del processo di certificazione, non solo per il rispetto dei principi generali sopra indicati<sup>66</sup>, ma anche delle modalità adottate per gestire:

- la selezione, la qualifica, l'addestramento, l'aggiornamento professionale ed il monitoraggio delle prestazioni e dei comportamenti degli Auditor (che sono il "sensore" vero e proprio di tutto il processo di valutazione);

<sup>63</sup> Oggi in revisione 2011, che aggiorna la precedente del 2006, la quale, a sua volta sostituì la Norma UNI EN ISO 45012, che all'epoca della stesura del Regolamento Tecnico RT - 12, governava il processo di accreditamento per i sistemi di gestione. Nella fattispecie, tale Norma andava applicata alla luce della Linea Guida EA 7/02 e della ISO Guide 66 per i Sistemi di Gestione ambientali, cui lo schema per la salute e sicurezza sul lavoro era stato ispirato.

<sup>64</sup> Con la duplice finalità di ottimizzare l'efficacia del processo di valutazione e certificazione delle organizzazioni loro clienti e di rendersi conformi ai fini dell'ottenimento dell'accREDITAMENTO.

<sup>65</sup> La verifica di ciò è propriamente il mestiere di ACCREDIA.

<sup>66</sup> Presupposto critico, gestito con specifiche analisi di rischio e con analisi di conformità *ad hoc*.

- la predisposizione di strumenti normalizzati per la conduzione delle valutazioni presso i siti delle organizzazioni clienti (liste di riscontro, guide interpretative, documenti tecnici di riferimento, modulistica di rapportazione);
- la riservatezza delle informazioni relative alle pratiche delle organizzazioni clienti;
- l'efficacia del processo di valutazione, intesa nell'ottica del cliente, quindi come capacità di rispetto dei tempi, dei modi indicati nei documenti contrattuali, in primis il regolamento di certificazione;
- l'efficacia del processo decisionale, la cosiddetta delibera, che deve essere in grado di discernere le possibili incompletezze o incongruenze delle informazioni fornite dai Lead Auditor e che deve dare garanzia di competenza e consapevolezza nell'assunzione della decisione di concessione della certificazione;
- il corretto svolgimento di tutte le fasi di sorveglianza periodica sui sistemi di gestione certificati;
- la gestione dei reclami, contenziosi e possibili ricorsi avverso le decisioni assunte dall' Organismo di Certificazione.

ACCREDIA, nello schema riguardante le certificazioni per la salute e sicurezza sul lavoro, ha indubbiamente irrobustito i requisiti inerenti le modalità per la conduzione del processo di certificazione. In primo luogo, è stato irrobustito il processo di qualifica degli Auditor, che debbono obbligatoriamente essere in possesso di una certificazione professionale per lo specifico schema salute e sicurezza sul lavoro. Un punto di debolezza tipico del processo di valutazione è stato trasformato in un punto di forza: si tratta della definizione dei tempi di audit, resi tassativi e tali da garantire una esaustiva analisi dei sistemi di gestione oggetto di valutazione, sia dal punto di vista strettamente sistemico, sia delle modalità adottate dalle organizzazioni clienti per gestire la conformità legislativa.

ACCREDIA verifica anche che gli Organismi di Certificazione sottopongano a valutazione e certifichino le organizzazioni clienti nella loro interezza organizzativa: tutte le aree, tutti i processi, tutte le mansioni, tutti i siti, giacché la sicurezza presuppone la condivisione di una forma di "clima culturale e comportamentale" e di "pro - attività", che in una qualsiasi organizzazione non possono essere sviluppati a macchia di leopardo. Vi è, soprattutto, un aspetto etico, che indirizza questa scelta: non possono esserci lavoratori (dall'operaio al dirigente), privilegiati dall'adozione del sistema di gestione ed altri discriminati, seppur indirettamente. ACCREDIA richiede tassativamente che le valutazioni di conformità passino attraverso dei campionamenti "importanti", se non proprio statisticamente significativi, delle Risorse Umane aziendali, che debbono essere intervistate con un approccio strutturato, al fine di trarre delle conclusioni sul livello di comprensione degli aspetti fondamentali del sistema di gestione, a partire dalla gestione delle emergenze, passando per la conoscenza dei rischi e delle modalità di mitigazione, inerenti le proprie mansioni ed i processi ed ambienti di lavoro.

ro cui tali Risorse Umane sono destinate, sino alla conoscenza dei canali di comunicazione interni, previsti per legge, per apportare gli eventuali contributi di conoscenza e di stimolo al miglioramento.

ACCREDIA richiede, con il proprio schema di accreditamento, che gli Organismi di Certificazione verifichino che le valutazioni dei rischi siano utilizzate nell'ambito di un processo partecipato di conoscenza dei rischi, che coinvolga tutti i lavoratori, possibilmente attraverso il continuo confronto con i preposti e dirigenti, sui contenuti del DVR<sup>67</sup>, per le specifiche mansioni alle quali i lavoratori sono assegnati (nell'ambito dei rischi generali dei processi lavorativi e degli ambienti di lavoro).

Questi "presidi" creati da ACCREDIA, nell'ambito dello sviluppo "tripartito"<sup>68</sup> dello schema di accreditamento, trovano un riscontro nel processo interno, con il quale si sviluppano le diverse attività mirate alla concessione ed alla sorveglianza per il mantenimento della validità degli accreditamenti rilasciati.

ACCREDIA è un'associazione, non solo riconosciuta, ma istituita con un Decreto Ministeriale del MSE<sup>69</sup>; come tale opera nel rispetto delle indicazioni di utilità sociale e di più ampia garanzia per il mercato. A questo proposito, ACCREDIA ha degli organi di governo che ne guidano l'azione, degli organi di indirizzo, che formulano indicazioni per il miglioramento della efficacia nel raggiungimento degli obiettivi stabiliti e degli organi tecnici, che presiedono specificatamente al rilascio degli accreditamenti. Tali organi, proprio per il ruolo di ente tecnico istituito/designato dal Governo, sono presidiati dai rappresentanti delle parti interessate, con la sostanziale partecipazione dei rappresentanti delle Istituzioni e delle Autorità di Vigilanza, oltre che dai rappresentanti di tutte le altre parti interessate che ne facciano richiesta e che vengano a ciò destinati a seguito di uno specifico processo di nomina.

Gli accreditamenti, in tutte le loro fasi di vita, sono governati da un Comitato di Accreditamento, che sovrintende le attività dei Comitati Settoriali, specifici rispettivamente: per gli accreditamenti dei Laboratori di Taratura, dei Laboratori per la Sicurezza Alimentare, dei Laboratori di Prova, degli Organismi Notificati<sup>70</sup>, degli Organismi di Certificazione e di Ispezione. Tali sono, infatti, i dipartimenti con i quali opera ACCREDIA.

Nell'ambito dello specifico Comitato Settoriale per gli Organismi di Certifica-

67 Documento di Valutazione dei Rischi.

68 Tripartito perché furono coinvolte, all'epoca, tutte le parti interessate: rappresentanti dei lavoratori, delle autorità di vigilanza e delle parti datoriali.

69 ACCREDIA è stato designato, in data 22 Dicembre 2009, allo svolgimento delle attività di Ente Unico di Accreditamento Italiano con uno specifico Decreto del MSE, promulgato di concerto con i Ministeri dell'Interno, delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, dell'Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare, delle Infrastrutture e dei Trasporti, del Lavoro e delle Politiche Sociali, della Salute, dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, della Difesa.

70 In questo caso, più che di un accreditamento, si tratta di un parere di idoneità alla Notifica, che viene rilasciata dai Ministeri Competenti.

zione e di Ispezione, sono presenti dei tecnici, presentati dalle specifiche parti interessate, tra le quali spicca per competenza specifica l'INAIL, che operano direttamente il vaglio e la valutazione delle pratiche di accreditamento per lo schema salute e sicurezza sul lavoro. Tali pratiche vengono presentate al Comitato, nelle proprie riunioni plenarie, per discuterne gli aspetti salienti, tra i quali gli eventuali dubbi e perplessità, che possono emergere dalla lettura della documentazione istruttoria predisposta dall' Ufficio Tecnico. Questa è basata, maggiormente, sui rapporti delle valutazioni condotte in campo dagli Assessor, che a loro volta sono specializzati per tipo di schema e per settore merceologico. Peraltro, anche ACCREDIA è sottoposta ad una valutazione periodica da parte dell'ente europeo preposto al monitoraggio degli enti nazionali di accreditamento<sup>71</sup>, che tra le altre cose, riguarda sia la correttezza nella gestione delle pratiche di accreditamento, sia la selezione e monitoraggio proprio degli Assessor, al fine di garantire la loro competenza negli specifici schemi di accreditamento ed in particolari settori merceologici, per i quali sono qualificati: Qualità e sue specifiche aree<sup>72</sup>, Ambiente, Sicurezza delle Informazioni, Servizi Informatici, Ispezioni ed il settore della Salute e Sicurezza sul lavoro ed altri ancora, che sono in continuo divenire, sulla base delle esigenze del mercato.

Quindi, proprio dal governo dell'Ente di Accreditamento, sottoposto sia alla vigilanza ministeriale, sia all'opera di indirizzo delle parti interessate, che viene gestito sulla base di una Norma destinata a garantire il mutuo riconoscimento delle attività svolte<sup>73</sup>, che viene monitorato severamente dall'EA, deriva la garanzia della affidabilità delle certificazioni rilasciate sotto l'accreditamento di ACCREDIA.

Si tratta di un riconoscimento - aspetto di rilievo anche da un punto di vista commerciale - che è in grado di offrire sia i vantaggi attesi dal punto di vista della riduzione dell'incidenza del fenomeno infortunistico, sia una differenziazione utile a garantire un miglior posizionamento competitivo, anche a livello internazionale, in un mercato sempre più attento alle tematiche di responsabilità sociale d'impresa. Questo processo, peraltro molto strutturato, poggia la propria credibilità sulle competenze oggettive - certificate *ad hoc* - degli Assessor dell'Ente di Accreditamento medesimo e su quelle degli Auditor degli Organismi di Certificazione accreditati, sulla verifica di assenza di conflitti di interessi e di indipendenza economica tra le parti coinvolte, sulla robustezza dei requisiti, che prevedono dei presidi di garanzia, descritti più sopra, mirati alla creazione di

71 Si tratta dell' European Coordination for Accreditation, meglio conosciuto come "EA".

72 Ad esempio quella dei sistemi di gestione per i dispositivi sanitari, per il settore alimentare, per il settore aerospaziale e della difesa, per il settore delle costruzioni, per il settore sanitario. Talora esistono delle Norme specifiche settoriali, tutte basate sulla Norma UNI EN ISO 9001:2008, talora esistono dei Regolamenti Tecnici di ACCREDIA, che stabiliscono i controlli operativi di garanzia per alcuni di tali settori.

73 ISO/IEC 17011, nella revisione applicabile.

valore per tutte le parti interessate: da un lato i lavoratori ed indirettamente le loro famiglie, dall'altro la società civile nella sua più ampia accezione, che si avvantaggia di una crescita culturale sui temi del lavoro - non solo della salute e sicurezza - e che, come collettività, è chiamata ad un minor esborso per la gestione degli infortuni e malattie professionali. Ne hanno vantaggio le stesse organizzazioni certificate, che informano la propria gestione alle migliori tecniche manageriali e che vedono ridurre i rischi tipici e quelli più ampi reputazionali e gestionali, per la ridotta incidenza del fattore infortunistico e di rivalsa assicurativa, oltre che di riduzione significativa dell'impatto delle conseguenze per l'applicazione delle onerosissime sanzioni che gravano su tale area gestionale. Le stesse organizzazioni certificate, avendo sviluppato delle competenze gestionali specifiche, possono fruire di un clima aziendale di maggiore motivazione e di maggiore apertura ad un dialogo costruttivo e di una maggiore competenza sui temi di gestione dei processi, dello svolgimento controllato delle diverse mansioni e di maggiore conoscenza e padronanza delle macchine ed attrezzature. Tutto ciò, unito ad una buona competenza manageriale sui temi della qualità (tecniche di miglioramento continuo), può fare la differenza non solo per il benessere delle Risorse Umane, ma anche in termini di competitività.

Quindi, l'opera di ACCREDIA non va vista solo limitatamente allo svolgimento del processo di accreditamento in quanto tale. Pur se tale processo è da considerare importantissimo, per le ricadute di serietà riconosciute allo schema specifico, l'operato di ACCREDIA è da leggere soprattutto nella definizione ed imposizione di regole di serietà, condivise dalle parti interessate e dagli stessi Organismi di Certificazione, capaci di condurre nel medio periodo ad una vera crescita del tessuto produttivo del cosiddetto Sistema Paese. Opera che necessita di un continuo sforzo, al fine di prevenire pericolose derive di tipo commerciale di quello che, invece, va considerato un presidio vero e proprio di civiltà per il nostro Paese.

## 5. Il sistema di gestione nel D.Lgs. n. 81/2008\*

### *5.1 La responsabilità amministrativa degli enti di cui al D.Lgs. n. 231/2001 e nel "testo unico" di salute e sicurezza sul lavoro*

A seguito della modifica operata dall'art. 9 della legge 3 agosto 2007, n. 123, i reati di omicidio e lesioni colpose gravi o gravissime conseguenti alla violazione della normativa antinfortunistica, rispettivamente previsti dagli artt. 589 e 590 c.p., pos-

\* LORENZO FANTINI, Dirigente Divisioni III e VI (salute e sicurezza sul lavoro) nell'ambito della Direzione Generale relazioni industriali e rapporti di lavoro del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

sono oggi costituire presupposto della responsabilità dell'ente ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001. Di conseguenza, l'articolo 300 del D.Lgs. n. 81/2008 (c.d. "testo unico" di salute e sicurezza sul lavoro) - in virtù di una delega espressa prevista dall'art. 1 della legge n. 123/2007 - ha oggi modificato l'apparato sanzionatorio relativo alla fattispecie di cui all'art. 25 - *septies* del D.Lgs. n. 231/2001<sup>74</sup>.

Tale importante innovazione è stata accompagnata dall'inserimento nel "testo unico" di una disposizione - l'articolo 30 (collocato nella Sezione II, Valutazione dei rischi, del Titolo I) - dedicata ai "Modelli di organizzazione e di gestione". La statuizione ha la finalità di indicare una serie di regole, verrebbe da dire *strutturali*, che il modello organizzativo aziendale deve possedere per poter avere *efficacia esimente* della responsabilità amministrativa degli enti *ex* D.Lgs. n. 231/2001. Efficacia esimente, beninteso, in relazione alla commissione di uno dei reati di cui all'articolo 25 - *septies*, citato. In tal modo, per la prima volta ove si verta in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, si tenta di fornire all'interprete un *catalogo* di regole e criteri sui quali basare, identificare e dimostrare la "colpa organizzativa" (relativa alla salute e sicurezza) imputabile all'ente<sup>75</sup> o, al contrario, l'assenza della medesima.

Per quanto non siano mancate, in dottrina, perplessità al riguardo<sup>76</sup>, è ragionevole ritenere che l'articolo 30 abbia introdotto una disciplina di diritto speciale nel sistema della responsabilità degli enti con riferimento all'area delineata dall'art. 25 - *septies*. Di conseguenza, in sede giurisdizionale la valutazione dell'idoneità del contenuto dei modelli organizzativi sarebbe, quindi, sostanzialmente bloccata da valutazioni legali, sì che il giudice dovrebbe prendere atto della corrispondenza tra i contenuti del modello e i contenuti legalmente predeterminati e sarebbe, quindi, rimessa alla sua valutazione la sola verifica (la quale, peraltro, costituisce operazione di ampia discrezionalità e completezza) dell'attuazione dei contenuti del modello organizzativo.

Al riguardo, va doverosamente rimarcato che l'efficacia esimente del modello organizzativo - anche di quel modello i cui contenuti essenziali siano predeterminati per legge - dipende principalmente dall'essere detto modello *adottato*, ma soprattutto *efficacemente attuato*. Ciò significa che la valutazione di idoneità sarà

74 Al riguardo M. LEPORE, *Manuale di diritto della sicurezza sul lavoro*, Roma, 2010, 85, espone in modo condivisibile come sia stato introdotto in materia di salute e sicurezza sul lavoro un meccanismo che inasprisce fortemente il sistema sanzionatorio già in essere.

75 Sulla quale si veda ora D. PIVA, *La responsabilità del "vertice" per organizzazione difettosa*, Jovene, Napoli, 2011.

76 Cfr. IELO, *Lesioni gravi, omicidi colposi aggravati dalla violazione della normativa antinfortunistica e responsabilità degli enti*, in *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 2008, sulla Rivista *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, consultabile anche sul sito [www.rivista231.it](http://www.rivista231.it). In particolare, l'Autore evidenzia come non sia ben chiaro se l'articolo 30 "fissi un contenuto legale necessario dei modelli di organizzazione ai fini della loro efficacia esimente" o si limiti a completare le previsioni del D.Lgs. n. 231/2001. Per altri riferimenti alla dottrina in materia sia consentito rinviare, per tutti, a L. FANTINI, A. GIULIANI, *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2011, 273 segg.

caratterizzata sempre e comunque da un tasso di discrezionalità, intesa quale valutazione del caso concreto, in linea con i principi fondamentali di cui all'articolo 133 del c.p.

Tanto premesso, va subito evidenziato che la commissione dei reati di cui all'articolo 300 del "testo unico" è indispensabile perché sorga la responsabilità dell'ente, ma non è da sola sufficiente, in quanto il D.Lgs. n. 231/2001 richiede l'esistenza di due requisiti ulteriori, uno di natura oggettiva ed un altro di natura soggettiva. In particolare, l'art. 5, D.Lgs. n. 231/2001 (criterio di imputazione oggettiva) stabilisce che il reato - presupposto deve essere commesso da una persona che rivesta un ruolo apicale o da un dipendente, nell'interesse o a vantaggio dell'ente stesso. Questi ultimi due concetti non costituiscono un endiadi né sono utilizzati come sinonimi<sup>77</sup>, ma rappresentano due requisiti autonomi, che possono concorrere nella commissione del reato - presupposto. L'interesse, valutato *ex ante*, attiene alla direzione finalistica della volontà dell'autore del reato; mentre il vantaggio, valutato *ex post*, è l'utilità concreta conseguita dall'ente grazie alla commissione del reato<sup>78</sup>.

Tornando agli elementi che il modello deve possedere perché gli possa essere attribuita la citata efficacia esimente dalla responsabilità amministrativa dell'ente, l'articolo 6 del D.Lgs. n. 231/2001 prevede, in particolare, che l'ente non risponde dei reati commessi dai soggetti in posizione apicale se dimostra che:

- a) l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi;
- b) il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli nonché di curare il loro aggiornamento, è stato affidato ad un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo;
- c) le persone hanno commesso il reato eludendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e di gestione;
- d) non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo di cui alla lettera b).

77 In questi termini la nota Trib. Trani, sez. Molfetta, 12 gennaio 2010, in *Notiziario giur. lav.*, 2010, 383. In senso analogo Trib. Novara, 26 ottobre 2010, in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it), sezione giurisprudenza. Al riguardo in dottrina si rinvia, per tutti a G. MARRA, *I modelli di organizzazione e gestione della responsabilità amministrativa degli enti per infortuni sul lavoro*, in *Le nuove regole per la salute e sicurezza*, a cura di L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. NATULLO, 589.

78 Dalla lettura della Relazione governativa al D.Lgs. n. 231/2001 si ricava che il richiamo all'interesse dell'ente caratterizza in senso marcatamente soggettivo la condotta delittuosa della persona fisica ed è valutabile *ex ante*; mentre il vantaggio viene conseguito dall'ente quando la persona fisica non abbia agito nel suo interesse con una valutazione *ex post*. Al riguardo, si rinvia a G. BENEDETTI, *I presupposti della responsabilità da reato degli enti per violazioni della sicurezza sul lavoro*, in *Igiene Sic. Lav.*, 2010, n. 8/9, 454.

In relazione all'estensione dei poteri delegati e al rischio di commissione dei reati, i modelli devono poi rispondere alle seguenti esigenze:

- individuare le attività nel cui ambito possono essere commessi reati;
- prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire;
- individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati;
- prevedere obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli;
- introdurre un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello.

Secondo l'art. 7, per reati commessi da soggetti sottoposti all'altrui direzione, l'ente risponde solo se la commissione del reato è stata resa possibile dall'inosservanza degli obblighi di direzione o vigilanza (in questo caso l'onere della prova è a carico dell'accusa). In ogni caso, si presuppongono osservati tali obblighi se l'ente, prima della commissione del reato, ha adottato ed efficacemente attuato un modello di organizzazione, gestione e controllo idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi.

### *5.2 Le caratteristiche dei modelli di organizzazione e gestione della salute e sicurezza sul lavoro (articolo 30, D.Lgs. n. 81/2008)*

L'estensione della responsabilità amministrativa degli enti ai reati di omicidio colposo e lesioni colpose gravi o gravissime connesse alla violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative alla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro corrisponde ad una evidente volontà di contrastare gli indici infortunistici anche attraverso il coinvolgimento dell'ente il quale non abbia organizzato la propria attività in maniera coerente con l'obiettivo - imposto dai principi costituzionali (articolo 32 Cost.) e dall'articolo 2087 c.c. - di tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei lavoratori e, per tale ragione, abbia in sostanza concorso all'evento infortunistico ma, al contempo, ha posto e pone agli interpreti una serie di problemi pratici e teorici di complessa soluzione, già oggetto di ampia trattazione in dottrina<sup>79</sup>.

Senza alcuna pretesa di esaustività in ordine a tali problemi - per il cui approfondimento

<sup>79</sup> Tra i tanti contributi ci si limita a segnalare, anche per i riferimenti bibliografici in tali scritti contenuti, DOVERE, *L'impatto della l. 3.8.2007, n. 123 sull'apparato sanzionatorio della tutela della salute e della sicurezza del lavoro*, in RUSCIANO, NATULLO (a cura di), *Ambiente e sicurezza del lavoro, Appendice di aggiornamento alla legge 3 agosto 2007, n. 123*, in F. CARINCI, *Diritto del lavoro*, VIII, Torino, 2008, 105.

dimento sia consentito rinviare alla già segnalata produzione dottrinale - volendo schematizzare sinteticamente le criticità in parola operando potrebbe sostenersi che ci siano tre aree di riferimento.

La prima di esse, la quale costituisce una sorta di “pregiudiziale” rispetto alle altre, è relativa alla applicabilità delle logiche e dei meccanismi della responsabilità amministrativa degli enti a reati colposi e non dolosi, come ogni altro reato - presupposto di cui all’articolo 25, ampiamente integrato nel corso degli anni, del D.Lgs. n. 231/2001. Tale questione è tutt’altro che unicamente teorica ed, anzi, comprensiva di una serie di ricadute pratiche di notevole portata, la più importante delle quali riguarda le condizioni alle quali l’ente può liberarsi di responsabilità nel caso di condotta realizzata nel proprio interesse o a suo vantaggio da persone con funzioni di rappresentanza, amministrazione o direzione dell’ente. Infatti, in considerazione del dettato dell’art. 6, punto 1, del D.Lgs. n. 231/2001, il quale individua le condizioni per liberare l’ente e di cui alle lettere da *a)* a *d)* in modo che debbano tutte sussistere, appare sostanzialmente impossibile che si verifichi - in relazione a reati colposi e non dolosi - la condizione di cui alla lettera *c)* della norma in commento, che presuppone l’elusione fraudolenta da parte del soggetto in posizione apicale dei modelli di organizzazione e gestione<sup>80</sup>; con la conseguenza che o si forza il dettato normativo, cosa francamente insostenibile, o la relativa responsabilità dell’ente assume i contorni della responsabilità oggettiva, con ogni conseguenza in termini di compatibilità con i principi ordinamentali.

La seconda questione di ordine generale concerne il rapporto tra la disciplina di cui al D.Lgs. n. 231/2001 e quella “specificata” introdotta dall’art. 30 del “testo unico” di salute e sicurezza sul lavoro la quale, per quanto per molti versi prevedibile in quanto inevitabilmente correlata ad ogni introduzione di normativa che si “intersechi” in maniera così intima con le previgenti, ha anche essa ricadute pratiche notevoli. Al riguardo, si consideri la difficoltà legata alla individuazione delle condizioni in forza delle quali l’ “idoneo sistema di controllo” di cui all’art. 30 del D.Lgs. n. 81/2008 si correli all’ “organismo dell’ente munito di autonomi poteri di iniziativa e controllo” di cui all’art. 6, punto 1, lettera *b)*, del D.Lgs. n. 231/2001; in particolare, ci si riferisce alla necessità di comprendere quando il “sistema di controllo” possa dirsi “autonomo” rispetto al *management* aziendale e, quindi, in grado di operare in maniera efficace.

La terza questione è valutare come operi la presunzione di rispetto delle disposizioni di cui all’art. 30, citato, relativamente alla adozione ed alla attuazione delle “linee guida” espressamente citate al comma 5 della disposizione in commento.

<sup>80</sup> In tal senso, per tutti, si è espressa la c.d. “Commissione Greco”, istituita per la revisione della normativa di cui al D.Lgs. n. 231/2001, la quale ha sostenuto la opportunità dell’elusione fraudolenta in quanto elemento distonico rispetto alla natura dei reati colposi dei quali si discute. Secondo tale organismo, in particolare: “in concreto una condotta caratterizzata da una componente soggettiva tanto marcata potrebbe suggerire la configurazione del delitto di omicidio volontario o di lesioni volontarie determinando una sorta di impossibilità fattuale a dimostrare da parte dell’ente la propria non colpevolezza”.

Senza voler attribuire una rilevanza di qualche tipo alla infelice espressione “In sede di prima applicazione” usata in apertura del comma 5 dell’art. 30 del “testo unico”<sup>81</sup>, problemi applicativi di notevole portata vengono suscitati dalla affermazione che la presunzione di conformità in oggetto opera unicamente per le parti “corrispondenti” delle linee guida citate, la quale impone al Giudice di valutare nel dettaglio e con ampia discrezionalità non solo quanto l’ente abbia applicato della linea guida ma anche quanto della stessa linea guida sia “funzionale” alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro. Al riguardo, chi scrive può testimoniare che la volontà degli estensori (la quale, ovviamente, rileva solo al fine di collocare “storicamente” la disposizione in commento, che va valutata solo secondo le regole proprie della interpretazione delle norme di legge) era quella di fornire alle aziende qualche riferimento operativo, in assenza di specifici modelli di gestione della sicurezza da indicare come esempio puntuale. In tal modo si colloca la previsione in forza della quale è la Commissione consultiva di cui all’art. 6 del “testo unico” di salute e sicurezza sul lavoro a dover individuare i modelli di gestione della sicurezza sul lavoro il cui rispetto - senza che il Giudice debba valutare la “corrispondenza” o meno delle sue singole parti all’obiettivo che il modello persegue a fini antinfortunistici - costituisca una presunzione, ovviamente relativa, di rispetto delle disposizioni di cui all’articolo in commento; previsione che assume una rilevanza ancora maggiore ove si consideri la assoluta necessità di predisporre modelli di gestione della sicurezza diversificati in ragione del rischio di impresa e, quindi, in caso di aziende con rischi non elevati, eventualmente anche meno complessi - quindi di più semplice applicazione - dei ponderosi modelli ora specificamente indicati nel “testo unico” ai quali, tuttavia, venga attribuita analoga efficacia esimente rispetto ai reati di cui agli articoli 589 e 590 c.p.

Infine, con specifico riferimento agli elementi che devono emergere dalla adozione ed attuazione di un modello di organizzazione e gestione della sicurezza coerente con le previsioni di cui all’articolo 30, più volte citato, può affermarsi che la finalità dell’ente dovrà essere:

- da un lato di dimostrare la propria volontà di fare tutto quanto in suo potere per mitigare il rischio di violazioni di regole da parte dei propri apici o dipendenti;
- dall’altro, proprio attraverso una ulteriore e più chiara articolazione di doveri, dei divieti, delle prassi e dei comportamenti che, in ciascuna situazione prevedibile, devono essere adottati dai lavoratori, minimizzare il rischio di comportamenti inattesi, inadeguati e quindi rischiosi nella logica della prevenzione che si intende perseguire.

**81** Ad avviso di chi scrive la formula è da ritenersi “di stile” e volta ad evidenziare che il novero dei modelli di gestione per i quali opera la “presunzione della presunzione” del rispetto dei requisiti di cui all’articolo 30 non costituisce un numero chiuso.

Più nel dettaglio, il comma 2 dell'art. 30 dispone che il modello debba prevedere “*idonei sistemi di registrazione dello svolgimento delle attività di prevenzione*”. L'obbligo di registrazione di cui al comma 2 è il corollario della impostazione della norma, diretta a garantire che l'ente evidenzi la propria *attenzione* alla sicurezza. Se ne evince che la registrazione delle attività descritte dalla norma deve risultare puntualmente documentata perché l'efficienza del modello trova riscontro principale nel suo funzionamento giorno per giorno nella vita dell'azienda. Variazioni delle regole, casi di violazione delle regole che pure non hanno integrato fatti penalmente rilevanti, eventi che hanno reso necessario adeguare le regole esistenti è opportuno che trovino riscontro documentale, anche al fine di poter costituire un utile elemento probatorio a dimostrazione di una specifica e costante volontà dell'ente di attuare una vera e propria *strategia* di prevenzione dei rischi.

In tale generale contesto, particolare attenzione va ascritta a due *attività* poste a carico dell'ente: quella di valutazione dei rischi (e di predisposizione delle misure di prevenzione e protezione conseguenti) e quella di informazione e formazione dei lavoratori. Così, l'ente dovrà dimostrare puntualmente di avere ottemperato alle previsioni di cui agli artt. 28 e 29 del “testo unico” di salute e sicurezza sul lavoro, con particolare riguardo alla indicazione specifica e puntuale dei ruoli della organizzazione aziendale (si veda quanto disposto dall'art. 28, comma 2, lettera *d*), ma anche - ove l'ente operi per mezzo di appalti - delle disposizioni di cui all'art. 26 del “testo unico”. Del pari, la formazione del personale rappresenta un elemento essenziale ai fini della costruzione del sistema preventivo degli illeciti nel contesto dell'impresa, tanto che l'ente deve dunque predisporre uno specifico e adeguato programma di formazione di tutto il personale, differenziato e graduato in relazione alle mansioni concretamente esercitate, nonché all'eventuale appartenenza a funzioni nell'ambito delle quali vengono svolte attività considerate a rischio, assicurando l'effettiva partecipazione a tali iniziative, sì da rendere detti programmi effettivi. Inoltre, specifica attenzione deve essere riservata all'informazione e formazione dei neo - assunti e dei dipendenti che vengono chiamati a svolgere un nuovo incarico, essendo essi posti di fronte ad una diversa realtà lavorativa.

Il comma 3 prevede che il modello organizzativo debba in ogni caso prevedere, per quanto richiesto dalla natura e dalle dimensioni dell'organizzazione e dal tipo di attività svolta, una articolazione di funzioni che assicuri le competenze tecniche ed i poteri necessari per la verifica, valutazione, gestione e controllo del rischio, nonché un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate dal modello.

In tal modo si ripropongono due concetti già sviluppati dal D.Lgs. n. 231/2001 e, in particolare, si statuisce in primo luogo che il modello organizzativo “deve in ogni caso prevedere, per quanto richiesto dalla natura e dalle dimensioni dell'organizzazione e dal tipo di attività svolta, una articolazione di funzioni che

assicuri le competenze tecniche ed i poteri necessari per la verifica, valutazione, gestione e controllo del rischio” (principio che esplicita la previsione di cui all’art. 6 del D.Lgs. n. 231/2001 secondo cui il modello organizzativo deve essere costruito tenendo in considerazione “l’estensione dei poteri delegati ed il rischio di commissione dei reati”)<sup>82</sup>.

In secondo luogo si rimarca come debba essere previsto un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate dal modello<sup>83</sup>. Ciò in quanto solo un adeguato e specifico sistema disciplinare e sanzionatorio può, in concreto, garantire il rispetto effettivo della disposizione dedicata ai modelli e delle procedure contenute nel modello concretamente adottato in azienda. Tale necessità è stata ulteriormente ribadita nella recente lettera circolare dell’11 luglio 2011 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali<sup>84</sup> con la quale è stata data diffusione ad un documento approvato dalla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza nel quale, tra l’altro, si specifica come i modelli di cui all’art. 30 del “testo unico” devono comprendere (in modo che siano concretamente operanti) sistemi disciplinari nei riguardi di tutti i componenti dell’impresa e di tutti coloro che comunque abbiano contatti con l’azienda.

Il comma 4 stabilisce che il modello debba precedere un idoneo sistema di controllo sull’attuazione del medesimo modello e sul mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate; prevede inoltre che il riesame e l’eventuale modifica del modello organizzativo debbano essere adottati ogniqualvolta siano scoperte violazioni significative delle norme relative alla prevenzione degli infortuni e all’igiene sul lavoro, ovvero in occasione di mutamenti nell’organizzazione e nell’attività in relazione al progresso scientifico e tecnologico.

**82** Il legislatore sembra, quindi, avere inteso ribadire il principio secondo cui non esiste un modello organizzativo efficace ed efficiente che non sia tarato sulla specifica realtà aziendale nella quale è adottato. Realtà aziendale che è da intendersi quale il risultato di fattori diversi che devono essere considerati complessivamente, quali le dimensioni (seppure, anche qui, deve essere dato per acquisito il fatto che la dimensione di per sé non costituisca mai un elemento automatico di moltiplicatore del rischio), la attività svolta, la storia aziendale, l’articolazione delle funzioni e delle responsabilità aziendali.

**83** Si tratta, anche qui, di un principio già espresso nell’art. 6 del decreto n. 231/2001, con formula identica a quella ora ripresa nel “testo unico”. Con tale specificazione si ritiene che il legislatore abbia inteso chiarire che la mera elaborazione di direttive e linee guida di comportamento non è sufficiente ad escludere la responsabilità dell’ente per i reati eventualmente commessi “*nel suo interesse o a suo vantaggio*”. Così delineato il modello potrà essere solo astrattamente idoneo a prevenire i reati di cui al decreto, mentre è necessario che il modello sia anche efficacemente attuato, non solo attraverso verifiche periodiche dell’efficacia dello stesso, ma anche introducendo un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure di comportamento ivi previste.

**84** Disponibile nel sito [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it), alla sezione “sicurezza nel lavoro”. Appare, al riguardo, chiara l’influenza sul documento di quanto nella nota Cass. pen., sez. IV, 4 novembre 2010, n. 38991, in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it), sezione giurisprudenza, nella quale si attribuisce a ciascun componente del Consiglio di Amministrazione - anche in presenza di delega validamente attribuita al datore di lavoro - una autonoma “posizione di garanzia”, legata, appunto, alla possibilità di indirizzare le strategie aziendali a fini di tutela della salute dei lavoratori.

La norma *evoca*, per quanto non espressamente, l'organismo di vigilanza, già previsto dal D.Lgs. n. 231/2001 come elemento fondamentale per la costruzione di un modello coerente con la legge. In particolare, il "testo unico" richiede all'ente, una volta valutati i rischi e adottate le misure necessarie a eliminare o ridurre i medesimi, di individuare un soggetto o una struttura che abbia il potere (e il correlato dovere) di verificare costantemente il mantenimento delle condizioni di idoneità delle misure adottate. È possibile, quindi, ritenere che ciascun ente dovrà valutare l'opportunità di integrare le competenze attribuite all'organismo di vigilanza, adottato ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001, in modo da poter assicurare l'opportuno controllo delle condizioni di idoneità del modello: ciò potrà avvenire secondo modalità diversificate da struttura a struttura, sempre in relazione alla caratteristiche dimensionali, di rischio, organizzative, mentre non è da escludersi a priori la possibilità di coinvolgere specialisti esterni ovvero la possibilità di cooptare specialisti provenienti dal proprio organico. Inoltre, egualmente ragionevole è pensare che l'ente debba, eventualmente, consentire che l'organismo di vigilanza possa avvalersi del supporto dei soggetti cui sono già attribuite, in azienda, specifiche funzioni e responsabilità in materia e/o predeterminare flussi informativi e periodiche procedure di controllo e/o prevedere che l'organismo di vigilanza, secondo un principio di carattere generale finalizzato a rendere tracciabili e documentabili le iniziative dell'organismo medesimo, provveda ad informare (possibilmente in forma scritta), periodicamente l'organo di vertice dell'ente con espresso riferimento alla materia della salute e sicurezza sul lavoro.

Tale conclusione è ora avvalorata dalla citata lettera circolare dell'11 luglio 2011 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali nella quale si specifica la necessità che il modello preveda un "flusso di dati" verso l'alta direzione, idoneo a porre i vertici aziendali nelle condizioni di conoscere elementi utili per un possibile cambiamento delle strategie aziendali, ove necessario per la tutela dei lavoratori. Il comma 5 dispone quindi che, in sede di prima applicazione, i modelli di organizzazione aziendale definiti conformemente alle linee guida UNI-INAIL per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL) del 20 settembre 2001 o al British Standard OHSAS 18001:2007 si *presumono conformi* ai requisiti di cui ai commi precedenti per le parti corrispondenti<sup>85</sup>. Agli stessi fini ulteriori modelli di organizzazione di gestione aziendale possono essere indicati dalla commissione consultiva. Infine, il comma 6 dell'art. 30 del D.Lgs. n. 81/2008, prevede che l'adozione del modello di organizzazione e di gestione di cui alla norma, nelle imprese fino a 50 lavoratori, rientra tra le attività finanziabili ai sensi dell'articolo 11 del "testo unico".

<sup>85</sup> Sul significato di tale corrispondenza si rinvia, per indicazioni operative puntuali, alla citata lettera circolare del Ministero del lavoro dell'11 luglio 2011.

## 6. I modelli di organizzazione e gestione: l'efficacia esimente dalla responsabilità "penale amministrativa" degli enti collettivi\*

### 6.1 La responsabilità da reato degli enti collettivi

La operatività della efficacia esimente, dalla responsabilità da reato degli enti collettivi, dei modelli di organizzazione e gestione per la salute e sicurezza sul lavoro (art. 30, D.Lgs. n. 81/2008), nel caso di commissione dei reati di lesioni colpose gravi o gravissime (art. 590, co 3, c.p.) ovvero di omicidio colposo (art. 589, co. 2 c.p.), si iscrive nel più ampio dibattito sulla introduzione della responsabilità "amministrativa" degli enti collettivi nel nostro ordinamento attraverso il D.Lgs. n. 231/2001.

Invero, sin dagli anni Settanta, nel nostro Paese una parte della dottrina ha iniziato a sbilanciarsi in favore della configurabilità di una diretta ed autonoma responsabilità penale in capo alle persone giuridiche ed agli enti, seppure privi di personalità giuridica, ma attivi nel contesto economico<sup>86</sup>.

Il crescente verificarsi di quelli che vennero chiamati i "crimini dei colletti bianchi" e degli infortuni sul lavoro stava mettendo in evidenza come, non essendo possibile riconoscere nell'ente il responsabile per la commissione di determinati reati commessi proprio nel suo interesse, la persona fisica diveniva lo strumento per perpetrare l'illecito, nonché il capro espiatorio al momento in cui tale illecito veniva punito. A tale situazione, comune a buona parte dei paesi europei, ha reagito negli anni successivi non solo la Comunità Europea<sup>87</sup>, ma anche un'organizzazione internazionale del calibro dell'OCSE<sup>88</sup>.

Proprio nell'ambito dell'impegno preso a livello comunitario ed internazionale il legislatore italiano, seppure con fatica, è riuscito a superare i contrasti che si potevano configurare con il testo costituzionale - in particolare con il principio di personalità della responsabilità penale, sancito dall'articolo 27 comma 1 - emanando, in attuazione della legge delega n. 300 del 29 settembre 2000, il decreto legislativo n. 231 dell'8 giugno 2001. Con tale disposizione normativa, che ha subito, negli anni successivi, diverse integrazioni, veniva finalmente

\* MARIA GIOVANNONE, Ricercatrice ADAPT - CSMB Università di Modena e Reggio Emilia. (par. 6,7 e 8) - Marco Viola, Dottorando presso la Scuola Internazionale di Dottorato in Formazione della Persona e Mercato del Lavoro ADAPT - CQIA Università degli Studi di Bergamo.(par. 1,2,3, 4 e 5)

86 V. *inter alia*, F. BRICOLA, *Il costo del principio societas delinquere non potest nell'attuale dimensione del fenomeno societario*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1970.

87 La reazione a livello comunitario si concretizzò con la Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee firmata a Bruxelles il 26 luglio 1995, con la Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, svoltasi a Bruxelles il 26 maggio 1997 e ratificata in Italia con la l. n. 300 del 29 settembre 2000.

88 Con la Convenzione n. 300 sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, firmata a Parigi il 17 settembre 1997.

introdotta in Italia la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica<sup>89</sup>.

## 6.2 *La natura giuridica della responsabilità*

Con l'individuazione della natura normativa di rimprovero e non psicologica dell'articolo 27 comma 1 della Costituzione, era ora necessario chiarire quale fosse la capacità penale riconosciuta in capo agli enti, le c.d. *personnes morales*. Sul punto proprio il legislatore si è impegnato a chiarire la questione<sup>90</sup> attribuendo alla predetta responsabilità l'accezione di *amministrativa*, con questa volendo individuare nella stessa un *tertium genus* rispetto alla responsabilità penale prevista per le persone fisiche e la responsabilità amministrativa vera e propria.

Tale scelta si spiega in quanto la responsabilità dell'ente, come delineata nel D.Lgs. n. 231/2001, accede sicuramente alla responsabilità di un soggetto umano per un fatto previsto dall'ordinamento come reato; di conseguenza, il reato in questione viene giudicato e punito dal giudice penale il quale applicherà all'ente delle sanzioni amministrative proprie di un sistema - che si può definire parapenale - e che di certo si dimostra più efficace e garantistico del sistema punitivo amministrativo rivolto alle persone fisiche<sup>91</sup>.

In sostanza si può dire che questo *tertium genus* consiste in una responsabilità formalmente amministrativa, ma che si sostanzia nell'ambito del diritto e del processo penale.

## 6.3 *I criteri di imputazione oggettivi e soggettivi*

L'art. 5 del D.Lgs. n. 231/2001 *in primis* chiarisce come sia necessario che il reo si trovi in una posizione qualificata nei confronti dell'ente, in particolare consistente in un ruolo apicale ovvero in quello di sottoposto alla direzione o alla vigilanza di un soggetto apicale, i c.d. subalterni o sottoposti.

Ulteriore elemento previsto dall'articolo consiste nella circostanza che uno dei soggetti appena indicati agisca nell'interesse o a vantaggio dell'ente. Tale disposizione è stata oggetto di svariate e controverse interpretazioni relativamente al significato da attribuire alle locuzioni di interesse e di vantaggio<sup>92</sup>.

<sup>89</sup> Per una trattazione più diffusa del tema si permetta di rinviare a Y. RUSSO, *Sicurezza e responsabilità penale - amministrativa degli enti collettivi: i modelli di organizzazione e gestione*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.Lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, Milano, 2009, 111.

<sup>90</sup> La Relazione ministeriale al decreto riporta la posizione del legislatore delegato al paragrafo 1.1.

<sup>91</sup> G. LICCI, *Figure del diritto penale. Lineamenti di una introduzione al sistema punitivo italiano*, Giappichelli, Torino, 2008.

<sup>92</sup> V., *inter alia*, Cass. Pen., sezione. II, sentenza n. 3615 del 30 dicembre 2006

Allineandoci all'interpretazione data dalla Relazione ministeriale<sup>93</sup>, si può affermare come i due concetti siano distinti e separati; l'interesse deve essere valutato *ex ante* rispetto alla commissione del reato e consiste nell'aspetto soggettivo della condotta dell'agente che lo ha mosso a commettere quel determinato reato; il vantaggio, invece, richiede una verifica *ex post* ed ha una connotazione marcatamente oggettiva consistente nell'eventuale risultato positivo della commissione dell'illecito.

Il punto critico relativamente a questi due concetti è, però, relativo al rapporto con il disposto dell'art. 25 *septies* che prevede la possibilità di insorgenza della responsabilità in capo all'ente anche nel caso di reato commesso colposamente. Posta la difficoltà di inquadrare un nesso tra il concetto di reato colposo e quelli di interesse e vantaggio, in quanto si finirebbe, in questo modo, con l'individuare un interesse o un vantaggio dell'ente nel verificarsi di un evento drammatico a carico dei propri lavoratori, si può prospettare un'interpretazione adeguatrice a riguardo.

In caso di delitto colposo, l'interesse o il vantaggio dell'ente non si deve considerare riferito all'evento dannoso verificatosi, bensì all'ingiustificato arricchimento derivato all'ente dalla mancata applicazione delle misure di prevenzione del rischio della condotta colposa poi tenuta<sup>94</sup>. Proprio in merito agli aspetti appena esposti si configura il criterio soggettivo dell'imputazione della responsabilità in capo all'ente: la colpa di organizzazione. Con tale accezione ci si riferisce alla circostanza nella quale l'ente non abbia attuato tutte le misure necessarie a minimizzare i rischi della commissione di reati.

In altri termini, il reato, per essere ascritto all'ente, deve essere riconducibile alla politica aziendale tenuta dallo stesso o, quantomeno, ad una carenza nell'organizzazione sottesa all'interesse al risparmio che da tale carenza deriva in capo all'ente<sup>95</sup>. Come meglio si vedrà in seguito relativamente alle condizioni esimenti dalla responsabilità, tale criterio soggettivo assume aspetti diversi a seconda che il reato in questione sia stato commesso da un soggetto in posizione apicale o da un suo sottoposto.

#### 6.4 I reati presupposto e le condizioni di punibilità

Presupposto necessario perché si configuri la responsabilità dell'ente è che il reato commesso faccia parte delle categorie individuate espressamente dal decreto negli articoli compresi tra il 24 ed il 25 *decies*; è quindi necessario che integri gli estremi:

- dei reati contro la Pubblica Amministrazione, quali corruzione, istigazione alla corruzione, concussione, malversazione ai danni dello Stato, truffa ai danni

<sup>93</sup> V. paragrafo 3.2 della Relazione ministeriale.

<sup>94</sup> T.E. EPIDENDIO, *Criteri di attribuzione della responsabilità amministrativa*, in A. GIARDA (a cura di), *Responsabilità penale delle persone giuridiche*, IPSOA, Milano, 2007.

<sup>95</sup> N. D'ANGELO, *Responsabilità penale di enti e persone giuridiche*, Maggioli Editore, Rimini, 2008.

- dello Stato o di un altro ente pubblico, truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, frode informatica ai danni dello Stato o di un altro ente pubblico;
- dei reati di falso, quali falsità in monete, in carte di pubblico credito ed in valori di bollo;
  - dei reati societari in generale come disciplinati dal Codice Civile;
  - dei delitti con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico;
  - dei delitti contro la personalità individuale, quali riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù, tratta di persone, acquisto e alienazione di schiavi, prostituzione minorile, pornografia minorile, iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile, detenzione di materiale pornografico, pornografia virtuale;
  - abuso di informazioni privilegiate e manipolazioni di mercato;
  - pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili;
  - omicidio colposo e lesioni colpose gravi e gravissime commessi in violazioni delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro;
  - ricettazione, riciclaggio, impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita;
  - reati transnazionali;
  - abbandono e deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo;
  - delitti in materia di violazione dei diritti d'autore;
  - induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all'autorità giudiziaria.

Occorre, però, aggiungere che il legislatore, con il D.Lgs. 121 del 7 aprile 2011, unitamente all'introduzione nel Codice Penale di due nuove figure di reati ambientali, ha previsto un'estensione del D.Lgs. 231/2001 a diverse fattispecie proprio di reati ambientali.

Gli stessi, che sono stati inseriti nell'art. 25 *undecies* del D.Lgs. 231, comprendono, a partire dalle due nuove fattispecie introdotte nel Codice Penale:

- il delitto di danneggiamento di habitat all'interno di un sito protetto;
- il possesso o l'uccisione di specie animali o vegetali protette;
- i reati previsti dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 in materia ambientale;
- i reati previsti dalla legge 7 febbraio 1992, n. 150 relativa al commercio internazionale di specie animali in via d'estinzione;
- i reati previsti dall'articolo 3 comma 6 della legge 28 dicembre 1993, n. 549 in tema di recupero e riutilizzo di sostanze per la manutenzione di apparecchi ed impianti;
- i reati previsti dal decreto 6 novembre 2007, n. 202 in merito all'inquinamento provocato dalle navi.

In prima battuta, dunque, possiamo trarre le prime conclusioni in merito ai pre-

supposti necessari per ascrivere all'ente la responsabilità penale - amministrativa di cui sopra:

- l'ente in questione deve far parte delle categorie individuate dall'art. 1 del D.Lgs. 231/2001;
- deve essere stato consumato un reato - limitatamente ai delitti è sufficiente la forma tentata - compreso tra quelli espressamente previsti dal decreto negli artt. che vanno dal 24 al 25 *undecies* del D.Lgs. 231/2001;
- il reato in questione deve essere stato commesso da un soggetto che rivesta una posizione apicale o subordinata all'interno dell'ente;
- la mancata adozione da parte dell'ente di un modello organizzativo idoneo a prevenire la commissione di reati del tipo di quello consumatosi;
- nel caso di reato commesso da un soggetto in posizione apicale, in alternativa al punto precedente, la mancata attribuzione, da parte dell'ente, di autonomi poteri di controllo e vigilanza ad un apposito organismo interno o l'insufficiente vigilanza da parte di quest'ultimo;
- in ulteriore alternativa, l'elusione non fraudolenta da parte del soggetto apicale del modello di prevenzione adottato dall'ente.

### *6.5 Le condizioni esimenti dalla responsabilità "penale amministrativa"*

Gli artt. 6 e 7 del D.Lgs. n. 81/2008 disciplinano la efficacia esimente dalla responsabilità amministrativa.

Nel caso di reato commesso da un soggetto in posizione apicale<sup>96</sup>, l'ente sarà considerato esente da responsabilità se dimostra di aver adottato ed efficacemente attuato un modello organizzativo idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi.

Se tale adempimento è avvenuto prima della commissione del reato l'ente sarà considerato completamente esente da responsabilità, mentre se la persona giuridica in questione dimostrerà di avere adempiuto soltanto dopo la commissione del reato, ma prima del giudizio di primo grado, tale circostanza gli garantirà una attenuazione della pena.

Altra condizione necessaria per l'esclusione della responsabilità consiste nella dimostrazione di aver incaricato un organismo interno all'ente, dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo, dei compiti di aggiornamento e di vigilanza sul funzionamento e l'osservanza del modello organizzativo e che tale organo non si è reso colpevole di omessa od insufficiente vigilanza. Esime infine l'ente da responsabilità la circostanza che il soggetto che ha commesso il reato abbia agito eludendo fraudolentemente il modello.

<sup>96</sup> Cfr. art. 6 D.Lgs. 231/2001.

Per quanto riguarda, invece, i reati commessi da un sottoposto<sup>97</sup>, l'ente non sarà considerato responsabile nel caso in cui in sede di giudizio la controparte - il Pubblico Ministero quindi - non dimostri che il reato è stato commesso a causa di omessa od insufficiente vigilanza.

In ogni caso, l'onere di vigilanza e di controllo si considera adempiuto nel caso in cui l'ente dimostri di aver adottato ed efficacemente attuato *ante delictum* un modello di organizzazione e gestione idoneo alla prevenzione di reati della specie di quello commesso.

In relazione a tale modello, inoltre, sarà necessario dimostrare come sullo stesso siano state effettuate verifiche periodiche e modifiche nel caso siano state scoperte significative violazioni o si siano verificati cambiamenti rilevanti nell'organizzazione, oltre che l'applicazione di un efficace sistema disciplinare.

In conclusione, si vogliono elencare i requisiti previsti dal D.Lgs. 231/2001 al fine di ritenere un determinato modello organizzativo idoneo a rivestire il ruolo esimente come sopra individuato:

- dovrà individuare le aree di rischio di commissione dei reati elencati dal decreto;
- dovrà predisporre appositi protocolli atti alla formazione ed all'attuazione delle decisioni dell'ente in merito ai reati da prevenire;
- dovrà prevedere le modalità di predisposizione e di organizzazione delle risorse finanziarie per la prevenzione dei reati in questione;
- dovrà prescrivere gli obblighi di informazione nei confronti dell'organismo di vigilanza;
- dovrà configurare un sistema disciplinare punitivo nei confronti delle violazioni delle misure indicate dal modello.

Come testimoniato dalla giurisprudenza rimane tuttavia complessa la valutazione in concreto della reale sussistenza delle condizioni di non punibilità, specie quando le predette condizioni siano legate alla prova della concreta idoneità del modello o dei suoi singoli elementi costitutivi ad esplicitare la sua efficacia preventiva.

## 6.6 I modelli di organizzazione e gestione nel testo unico sicurezza

L'articolo 30 del D.Lgs. n. 81/2008, in materia di modelli di organizzazione e gestione, rappresenta la logica conseguenza dell'introduzione nel decreto legislativo n. 231 del 2001 dell'articolo 25 *septies* per opera della legge n. 123 del 2007. Si è inteso così estendere la responsabilità amministrativa degli enti collettivi ed i relativi meccanismi esimenti ai delitti di omicidio colposo e lesioni colpose gravi o gravissime, di cui agli artt. 589, co. 2 e 590, co. 3 c.p.

<sup>97</sup> Cfr. art. 7 D.Lgs. 231/2001.

L'articolo 30 contempla indicazioni esplicite sui requisiti che devono avere i modelli di organizzazione e gestione ai fini esimenti di cui al decreto legislativo n. 231 del 2001. I requisiti risultano obbligatori, ma non sono esaustivi. Su tutto prevale la prescrizione che il modello organizzativo debba essere efficace per la prevenzione dei reati di omicidio e di lesioni colpose con inosservanza delle precauzioni antinfortunistiche. Il modello non deve essere una costruzione teorica, ma uno strumento operativo vero e proprio, oggetto di verifica e monitoraggio per la prevenzione effettiva degli infortuni.

A questo proposito il comma 3 dell'articolo 30 chiarisce, infatti, che «il modello organizzativo deve in ogni caso prevedere, per quanto richiesto dalla natura e dimensioni della organizzazione e dal tipo di attività svolta, un'articolazione di funzioni che assicuri le competenze tecniche e i poteri necessari per la verifica, valutazione, gestione e controllo del rischio, nonché un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello».

L'azienda deve, quindi, essere in possesso di una organizzazione in grado di tenere sotto controllo tutti i diversi aspetti critici per la sicurezza, ovvero per prevenire i possibili infortuni/reati. Ciò comporta la presenza di diverse criticità. Per avere una organizzazione adeguata, l'azienda deve stabilire e rendere noto, in primo luogo, chi fa cosa in materia di sicurezza e con quali mezzi. Devono essere definiti compiti e responsabilità di tutti i membri della organizzazione perché ogni componente della organizzazione ha la possibilità concreta di commettere azioni od omissioni che potrebbero arrecare danno a se stesso o ad altri lavoratori. Inevitabilmente, i compiti e le responsabilità che ricadono in capo ai lavoratori saranno, in gran parte, quelli previsti dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 81 del 2008; invece, risalendo nella scala gerarchica, i compiti e le responsabilità saranno "tagliati" sulla realtà tecnologica e organizzativa della azienda. Questa mappatura di compiti e di responsabilità è indispensabile per poter dare evidenza della attività di prevenzione messa in opera dalla azienda ed è diretta espressione della concezione trasversale della sicurezza, quale problematica che coinvolge tutti gli attori che operano all'interno di un determinato sistema organizzativo.

Sotto un profilo più strettamente operativo, il comma 1 dell'articolo 30 ha poi contemplato una serie di "processi - chiave" che devono essere tenuti sotto controllo. Il modello deve infatti essere non solo "adottato" ma anche «efficacemente attuato, assicurando un sistema aziendale per l'adempimento di tutti gli obblighi giuridici relativi», ad esempio: «a) al rispetto degli standard tecnico strutturali di legge relativi a attrezzature, impianti, luoghi di lavoro, agenti chimici, fisici e biologici; b) alle attività di valutazione dei rischi e di predisposizione delle misure di prevenzione e protezione conseguenti; d) alle attività di sorveglianza sanitaria; f) alle attività di vigilanza con riferimento al rispetto delle procedure e delle istruzioni di lavoro in sicurezza da parte dei lavoratori; g) alla acquisizione di documentazioni e certificazioni obbligatorie di legge».

Per ognuno di questi processi deve essere effettuata una mappatura per poi stabilire una regolamentazione che consenta di attuare il processo senza errori o omissioni. L'elenco non è necessariamente esaustivo, ma rappresenta comunque un punto di partenza per progettare e adattare ai diversi contesti produttivi il modello. Il comma 2 dell'articolo 30 richiede infatti che, per le attività svolte siano fornite delle evidenze oggettive e prevede che il modello organizzativo e gestionale di cui al comma 1 debba predeterminare idonei sistemi di registrazione della avvenuta effettuazione delle attività di cui al comma 1. Non solo. Il successivo comma 4 dispone che «il modello organizzativo debba altresì prevedere un idoneo sistema di controllo sulla attuazione del medesimo modello e sul mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate. Il riesame e l'eventuale modifica del modello organizzativo devono essere adottati, quando siano scoperte violazioni significative delle norme relative alla prevenzione degli infortuni e all'igiene sul lavoro, ovvero in occasione di mutamenti nell'organizzazione e nell'attività in relazione al progresso scientifico e tecnologico».

La disposizione ben mette in luce la rinnovata ottica del legislatore, secondo la quale la sicurezza negli ambienti di lavoro deve essere parametrata non solo sulla mera rispondenza dei modelli organizzativi a requisiti formali, bensì sulla effettiva capacità degli stessi di gestire il rischio e di tenere conto delle dinamiche concrete che muovono la singola realtà aziendale.

Proprio in questa ottica, infatti, si inscrivono le modifiche operate dal decreto correttivo. In relazione all'articolo 30, infatti, il legislatore del decreto correttivo ha inserito un comma 5 *bis*<sup>98</sup>, rivolto alla elaborazione di procedure semplificate per la adozione e la efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza nelle piccole e medie imprese. Ciò nel condivisibile intento di diffondere in queste realtà organizzative meno complesse, ma come visto ad alto tasso infortunistico, pratiche di gestione del rischio più moderne e di vincere la ritrosia dalle stesse più volte manifestata nei confronti dell'impianto originariamente introdotto dal decreto legislativo n. 231 del 2001, proprio attraverso la semplificazione degli adempimenti.

Parimenti, l'articolo 51 del decreto legislativo n. 81 del 2008 è stato da ultimo integrato con i commi 3 *bis* e 3 *ter*. Le nuove disposizioni rispettivamente prevedono che «gli organismi paritetici svolgono o promuovono attività di formazione, anche attraverso l'impiego dei fondi interprofessionali di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni, e dei fondi di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, nonché, su richiesta delle imprese, rilasciano una attestazione dello svolgimento delle attività e dei servizi di supporto al sistema delle imprese, tra cui l'asseverazione della

<sup>98</sup> La disposizione espressamente prevede che «La commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro elabora procedure semplificate per la adozione e la efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza nelle piccole e medie imprese. Tali procedure sono recepite con decreto del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali».

adozione e della efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza di cui all'articolo 30 del decreto, della quale gli organi di vigilanza possono tener conto ai fini della programmazione delle proprie attività», e che, «ai fini di cui al comma 3 *bis*, gli organismi paritetici istituiscono specifiche commissioni paritetiche, tecnicamente competenti».

Il riconoscimento di tali competenze validate è pienamente in linea con la necessità di valutare l'impatto del modello organizzativo sulla realtà aziendale e con l'idea per cui tale valutazione, nell'ottica di una maggiore certezza del diritto e precisazione delle responsabilità in capo al datore di lavoro, non possa prescindere da competenze trasversali e interdisciplinari. Va tuttavia sottolineato che un processo di asseverazione non può valere di per sé a garantire l'efficacia esimente del modello.

L'articolo 30, comma 5, dispone, inoltre, che, «in sede di prima applicazione, i modelli di organizzazione aziendale definiti conformemente alle Linee guida UNI-INAIL per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL) del 28 settembre 2001 o al *British Standard OHSAS 18001:2007* si presumono conformi ai requisiti di cui al presente articolo per le parti corrispondenti».

Entrambe queste disposizioni sembrano dunque aprire la strada ad un importante sviluppo dello strumento della certificazione volontaria dei sistemi di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro ad opera della prassi aziendale.

Rimane tuttavia la necessità di valutare con attenzione i punti di contatto di tali strumenti con la normativa cogente nonché il grado di incidenza ed effettività sotto il profilo processual - penalistico.

Con riferimento alla salute e sicurezza sul lavoro la certificazione coinvolge infatti la valutazione del sistema di gestione di una organizzazione e implica, come presupposto, il pieno raggiungimento della conformità alle leggi di settore, nonché la dimostrazione della efficacia del sistema stesso, attraverso la continua riduzione e il controllo del rischio residuo per la salute e sicurezza sul lavoro, per tutto il tempo di validità della certificazione stessa.

Al riguardo, lo standard *BS OHSAS 18001:2007* interpretato sulla base della linea guida UNI-INAIL - Ispesl - parti sociali prevede che «per qualunque organizzazione che richieda la certificazione del proprio Sistema di Gestione, in particolare per le Organizzazioni che devono essere gestite secondo la normativa specifica nazionale, l'Organismo di certificazione dichiara, in termini contrattuali, che la propria attività non è sostitutiva di, né integra in alcun modo, quella delle Autorità Competenti». Stante quindi il fatto che la responsabilità della conformità legislativa è una specifica responsabilità dell'organizzazione che richiede la certificazione del proprio sistema di gestione, «l'Organismo di certificazione deve verificare che l'Organizzazione abbia valutato la propria conformità alle leggi e ai regolamenti cogenti applicabili, e che sia in grado di dare evidenza, nel caso in cui tale processo abbia portato al rilievo di Non Conformità, che le stesse sono state gestite in conformità alle procedure applicabili di sistema.

L'Organismo di certificazione verifica la gestione di tale conformità alle leggi applicabili per la salute e sicurezza sul lavoro secondo un campionamento. Il campionamento deve essere pianificato, e tale da fornire un'adeguata fiducia che il Sistema di Gestione operi correttamente anche relativamente al rispetto delle leggi applicabili». La conformità legislativa «significa che un'organizzazione con un sistema di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro certificato dovrebbe operare per ottenere la continua conformità al dettato delle leggi e dei regolamenti nazionali, relativi ai pericoli e ai rischi che gravano sulla Salute e Sicurezza dei lavoratori». L'organismo di certificazione, attraverso l'emissione della certificazione di sistema di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro, «dà confidenza relativamente all'installazione di un sistema capace di perseguire sia i propri obiettivi di miglioramento, sia la conformità alle leggi e ai regolamenti, nonché la conformità alla Specifica Tecnica *BS OHSAS 18001*, interpretata sulla base della Linea Guida UNI-INAIL - ISPESL - Parti Sociali».

Dal punto di vista processual - penalistico, poi, è opportuno valutare se l'adozione di un modello organizzativo certificato determina una effettiva tutela esimente per tutti nel caso si verificano violazioni delle norme sulla sicurezza che scaturiscano in omicidi colposi o lesioni gravi o gravissime, integrando così tutti i requisiti del modello idoneo di cui al decreto legislativo n. 231 del 2001. Ciò consoliderebbe, infatti, una responsabilità importante per gli organismi di certificazione, che diventerebbero i principali garanti, davanti al giudice penale, del corretto comportamento delle organizzazioni certificate<sup>99</sup>.

Attraverso questo singolare meccanismo, al giudice sarebbe inibita non solo la valutazione di idoneità dei modelli organizzativi sotto il profilo contenutistico, ove esistenti le condizioni di cui ai primi quattro commi dell'articolo 30, ma anche la possibilità di verificare l'esistenza di tali condizioni, ove i *compliance* fossero conformi ai parametri indicati.

Spetterebbe, quindi, all'organismo di certificazione provare, in sede di contenzioso, di aver raccolto sufficienti evidenze oggettive per cui possa essere difesa e motivata la decisione di rilasciare e mantenere la certificazione.

Superate le suddette criticità giuridiche e in chiave evolutiva, la certificazione dei modelli di organizzazione e gestione si configura senza dubbio quale potenziale complemento del sistema di qualificazione delle imprese, nella creazione di un innovativo approccio bipolare alla tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro basato sulla fissazione di standard organizzativo - qualificatori e di procedimenti certificatori per le imprese, adottando il quale, le stesse possono pervenire ad un più elevato grado di sicurezza ed affidabilità e ad una maggiore effettività delle tutele.

<sup>99</sup> Per una completa ricostruzione sul ruolo dell'art. 30 si veda A. BARBONI, C. BIZZARRO, M. GIOVANNONE, F. PASQUINI, M. TIRABOSCHI, *Mutamento dei modelli di organizzazione del lavoro, gestione della sicurezza, certificazione* in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di) *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.Lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, Milano, 2009, 67-95.

Va detto tuttavia che, oltre allo specifico riferimento alle norme tecniche, il Testo Unico ha previsto che, agli stessi fini, ulteriori modelli di organizzazione e gestione aziendale possono essere indicati dalla Commissione Consultiva Permanente per la salute e sicurezza sul lavoro di cui all'articolo 6 e in effetti, proprio nell'ambito della attività istituzionale della Commissione consultiva permanente e anche con riferimento alla elaborazione di procedure semplificate per le PMI, sarà possibile individuare ulteriori elementi di determinazione in concreto della idoneità del modello ad esplicare la sua efficacia esimente.

### 6.7 *La posizione della giurisprudenza*

Più volte la giurisprudenza è intervenuta sulle questioni inerenti alla idoneità e alla efficacia esimente in concreto del modello di organizzazione e gestione<sup>100</sup>, tuttavia molto ristretto è il suo contributo sulle interrelazioni tra la disciplina dei modelli di organizzazione e gestione e la materia antifortunistica, a causa della estensione sostanzialmente recente del D.Lgs. n. 231/2001 alla disciplina antinfortunistica.

Di particolare impatto è stata una corposa pronuncia del Tribunale di Trani (sez. Molfetta), del 26 Ottobre 2009.

La sentenza, avente a oggetto un omicidio colposo plurimo e una lesione colposa derivante dalla violazione delle disposizioni antinfortunistiche, offre infatti numerosi spunti di riflessione rispetto alla responsabilità degli enti prevista nel D.Lgs. n. 231 del 2001 e al coordinamento di detta disciplina con il D.Lgs. n. 81 del 2008 (cd. T.U. sicurezza) in punto modelli di organizzazione e gestione e ha il pregio di riassumere i tratti salienti di precedenti pronunce molto rilevanti e innovative sul tema.

In questa vicenda, inoltre, trova per la prima volta applicazione giurisprudenziale l'art. 25 *septies* D.Lgs. n. 231 del 2001 introdotto dalla Legge n. 123 del 2007 e sostituito dall'art. 300 del D.Lgs. n. 81 del 2008 (c.d. T.U. sicurezza), che, com'è noto, estende la responsabilità sostanzialmente penale degli enti all'omicidio colposo e alle lesioni gravi e gravissime colpose derivanti dalla violazione delle norme sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro. Nella motivazione sono altresì formulate interessanti considerazioni sui rapporti intercorrenti fra il documento di valutazione dei rischi e il modello di organizzazione e gestione disciplinato nell'art. 30 del T.U. sicurezza.

Nel contesto problematico segnato dal citato art. 5 del D.Lgs. n. 231/2001,

<sup>100</sup> Tra le più recenti pronunce si allude in particolare a Trib. Milano, 17 Novembre 2009; Cass., Pen., 6 settembre 2009; Trib. Milano, 13 febbraio 2008, n. 1774.

secondo il quale l'ente è responsabile per i reati commessi "nel suo interesse o a suo vantaggio", la sentenza giunge ad una interpretazione originale rispetto al termine vantaggio. Infatti il giudice ritiene che tale requisito "... possa essere valorizzato, sul piano processuale, precisamente nella formazione della prova della responsabilità dell'ente, quale elemento apprezzabile *ex post* ma dimostrativo del suo interesse *ex ante* e che esso sia destinato a perdere vigore probatorio in presenza della prova positiva di un interesse esclusivo proprio o di terzi presente nella condotta tenuta ..." dall'autore del reato.

Il requisito dell'interesse o del vantaggio è quindi pienamente compatibile con la struttura dell'illecito previsto nell'art. 25 *septies* del D.Lgs. n. 231/2001, dovendosi di volta in volta accertare solo se la condotta che ha determinato l'evento la morte o le lesioni personali sia stata o meno determinata da scelte rientranti oggettivamente nella sfera di interesse dell'ente oppure se la condona medesima abbia comportato almeno un beneficio a quest'ultimo senza apparenti interessi esclusivi di altri. La tesi sembra tuttavia viziata da un errore logico di fondo. Infatti, correlare un fatto noto (il vantaggio), seguendo un percorso a ritroso, a un elemento ignoto (interesse), non presenta un sicuro grado di affidabilità nella ricerca della verità.

Sul punto la sentenza inoltre conferma, molto opportunamente, che il termine vantaggio non allude esclusivamente alla nozione di vantaggio economico, riconoscendone la sussistenza anche alla presenza di un'altra utilità, purché determinata, e sottolineando che quando i compilatori del decreto n. 231 hanno inteso riferirsi al profilo economico, ad esempio riguardo alle sanzioni interdittive (art. 13) o alla confisca (artt. 15 e 19), hanno impiegato il termine "profitto".

Parimenti degni di nota sono i passaggi della sentenza dedicati al controverso tema afferente all'obbligo o alla facoltà dell'ente di adottare il modello di organizzazione e gestione.

Il Tribunale tranese, recependo un recente arresto della Corte di Cassazione<sup>101</sup>, conferma quella tendenza giurisprudenziale e regolamentare<sup>102</sup> incline a rendere doverosa l'adozione del modello, che ha come immediata conseguenza pratica il riconoscimento della rimproverabilità dell'ente in difetto del protocollo preventivo.

Più in particolare si intende far riferimento alla sentenza del Trib. di Milano n. 1774/2008, che ha riconosciuto la responsabilità civile dell'amministratore delegato e presidente del cda a causa dell'omessa attivazione del modello di organizzazione e gestione e al regolamento dei mercati organizzati e gestiti da

<sup>101</sup> Cass. pen., Sez. VI, 17 settembre 2009, n. 36083, *inedita*.

<sup>102</sup> In dottrina, fra i primi a registrare l'affermarsi di questa corrente applicativa D. PULITANÒ, *La responsabilità amministrativa degli enti*, in *Dir. e prat. delle società* (le Monografie), 2002, 3, 431 e AA.VV., *Modello organizzativo "231": da facoltà a obbligo?*, in *Dir. e prat. delle società*, 31 dicembre 2008, n. 24.

Borsa Italiana S.p.A., approvato dalla Consob il 27 febbraio 2007, che annovera fra i requisiti alle società quotate per ottenere la qualifica S.T.A.R. (segmento titoli con alti requisiti) l'aver adottato il modello di organizzazione, gestione e controllo previsto dall'art. 6, D.Lgs. n. 231/2001.

Giova tuttavia precisare che l'opzione interpretativa adottata in quella sede dalla Cassazione riguardava un caso in cui il dirigente apicale risultava essere responsabile del delitto presupposto.

Limitatamente a queste ipotesi, fra le quali rientra anche il caso tranese, nelle quali la partecipazione funzionale e ideologica del reo alla politica aziendale dell'ente è così intensa da indurre a sospettare che dal versante della colpa d'impresa si scivoli verso il dolo d'impresa, è del tutto condivisibile l'assunto per cui "La mancata adozione di modelli, in presenza dei presupposti oggettivi e soggettivi sopra indicati (reato commesso nell'interesse o vantaggio della società e posizione apicale dell'autore del reato) è sufficiente a costituire quella rimproverabilità" cui allude il legislatore.

La sentenza del Tribunale di Trani ha il pregio di dedicare alcuni brevi ma utili passaggi ai rapporti fra il documento di valutazione dei rischi (art. 28, D.Lgs. n. 81 del 2008) redatto da una delle società prevenute dopo gli episodi infortunistici e il modello di organizzazione e gestione contemplato nell'art. 30 del T.U. sicurezza, specificante la disciplina generale del decreto n. 231, di cui era sprovvista. Invero, disattendendo la tesi prospettata dalla difesa, il magistrato osserva che, alla luce delle irriducibili differenze teleologiche e delle precise indicazioni sistematiche, il documento di valutazione dei rischi non può surrogare il modello di organizzazione e gestione pur essendo possibile, e anche auspicabile, il realizzarsi di parziali sovrapposizioni a fini prevenzionistici.

Riguardo al primo argomento si precisa in particolare che "mentre il documento di valutazione dei rischi è rivolto anche ai lavoratori per informarli dei pericoli incombenti in determinate situazioni all'interno del processo produttivo e quindi è strutturato in modo da garantire a tali destinatari una rete di protezione individuale e collettiva perché addetti concretamente a determinate mansioni, il modello del D.Lgs. n. 231 deve rivolgersi non tanto a tali soggetti che sono esposti al pericolo di infortunio, bensì principalmente a coloro che, in seno all'intera compagine aziendale, sono esposti al rischio di commettere reati colposi ...".

Riguardo al secondo profilo, la circostanza che il documento di valutazione dei rischi e il modello di organizzazione siano disciplinati da disposizioni diverse del medesimo *corpus* normativo ne testimonia "... la distinzione non solo nominale ma anche funzionale".

Si chiarisce dunque che il documento di valutazione dei rischi non può in alcun modo costituire un surrogato di un modello organizzativo e gestionale, che è stato congegnato per scopi diversi, anche se mediamente sempre a favore dei lavoratori, e che per questo risulta strutturato normativamente con specifiche ramificazioni attuative, ben marcate e polivalenti.

## 6.8 *Le prospettive evolutive*

Nel contesto problematico dedicato alla efficacia esimente del modello di organizzazione e gestione preventivo dei reati di lesioni colpose e omicidio colposo, derivanti dalla inosservanza di norme antinfortunistiche, è opportuno fare un breve riferimento allo Schema di Disegno di legge di modifica del D.Lgs. n. 231/2001 posto all'attenzione del Ministero della Giustizia dall'Onorevole Alfano nel luglio 2010. Invero il testo prospetta un intervento molto energico sui meccanismi di applicazione della esimenza attraverso due principali strumenti come di seguito specificati.

*In primis*, proponendo la modifica dell'art. 6 del D.Lgs. n. 231/2001, il DDL contempla lo spostamento dell'onere della prova di dimostrare l'inefficacia del modello a carico della Pubblica Accusa anche quando il reato è commesso da un soggetto apicale.

In secondo luogo si prevede la introduzione, nell'articolato del D.Lgs. n. 231/2001, di un articolo *7 bis* che disciplini la Certificazione del modello preventivo integrale (art. *7 bis*, comma 1) ovvero la Certificazione settoriale e interinale del modello in corso di definizione (art. *7 bis*, comma 2), con l'effetto di rendere lo stesso modello certificato assistito da una - non meglio specificata - presunzione di idoneità ad esplicitare la efficacia esimente della responsabilità dell'ente. Il comma 1 prevede espressamente che "In caso di regolare certificazione di idoneità del modello preventivo secondo le modalità stabilite nel regolamento previsto al comma 4, è esclusa la responsabilità dell'ente, sempre che il modello concretamente attuato corrisponda al modello certificato e non siano sopravvenute significative violazioni delle prescrizioni che abbiano reso manifesta la lacuna organizzativa causa del reato per cui si procede".

Inoltre, per effetto del successivo comma 2, si prevede la certificazione dell'idoneità delle procedure in corso per l'impianto dei modelli preventivi dei reati o di singoli segmenti dello stesso. In tal caso la certificazione può anche: *a)* riguardare singole procedure; *b)* attestare l'idoneità delle procedure in corso per l'impianto dei modelli preventivi dei reati.

Sotto il profilo della esimenza, la certificazione, in attesa di quella finale, ha efficacia provvisoria, escludendo la responsabilità dell'ente solo per il tempo necessario all'impianto dei modelli e nei limiti in cui risulti espressione certa della volontà dell'ente medesimo di prevenire il fatto di reato rilevante.

Sotto un profilo sanzionatorio, inoltre, il descritto processo certificatorio inibirebbe l'applicazione, a titolo di misura cautelare, delle sanzioni interdittive di cui all'art. 9, co. 2 del D.Lgs. n. 231/2001, salvo esigenze cautelari eccezionali.

Da quanto sopra descritto emerge che, sebbene ad oggi il testo non pare aver intrapreso un percorso evolutivo ulteriore rispetto all'originario schema, nel caso l'*iter* emendativo dovesse proseguire, si determinerebbero implicazioni di grande rilievo e novità nella funzione esimente del modello di organizzazione e gestione anche per quanto concerne la materia della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

## 7. Il sostegno assicurativo (MAT 24) e finanziario (incentivi alle imprese *ex art 11 comma 5 del D.Lgs. 81/2008*)\*

### 7.1. Introduzione

I sistemi di Gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL) nascono ormai più di un decennio fa al fine di proporre una metodologia gestionale per migliorare gli ambienti di lavoro e ridurre gli infortuni e le malattie professionali e stanno avendo una crescente diffusione negli ultimi anni seppur ancora molto inferiore a quelle di altri sistemi.

A suffragare ulteriormente l'opportunità di sposare tale metodologia gestionale, si ricorda come il verificarsi di un evento lesivo è causa di costi che molto spesso vengono sottostimati nella percezione della direzione aziendale soprattutto in via preventiva (vedi anche paragrafo dedicato)<sup>103</sup>.

Comprendere appieno il significato di queste affermazioni significa comprendere che fare prevenzione è un investimento non un costo.

Nella consapevolezza che tale messaggio culturale è molto difficile da acquisire e che comunque in periodi di crisi economica ogni investimento giudicato non urgente alla produzione (o all'erogazione del servizio) viene troppo spesso rimandato, l'INAIL offre più di un servizio per sostenere gli investimenti in materia di prevenzione. In particolare da oltre un decennio l'INAIL sostiene ed incentiva la gestione sistemica della sicurezza attraverso diversi canali e modalità; molte sono state illustrate nei paragrafi precedenti come la redazione delle linee guida UNI INAIL, l'apporto dei suoi professionisti nelle sedi competenti, (ACCREDIA, Uni ecc) o la redazione di documenti dedicati a singoli settori produttivi; queste attività hanno sicuramente dato un forte contributo tecnico e professionale alle quali si affiancano due modalità di sostegno finanziario che invece vogliono fornire gli strumenti iniziali per avviare questo piccolo investimento dai sicuri ritorni sociali ma anche in termini di produttività aziendale.

Il primo meccanismo è denominato "oscillazione del tasso per prevenzione" previsto dall'art 24 del D.M. 12 dicembre 2000; un vero e proprio sconto sul premio assicurativo che viene riconosciuto a quelle aziende (pubbliche o private) che, in regola con la normativa cogente di igiene e sicurezza sul lavoro e con gli obblighi contributivi nei confronti di INAIL e INPS, dimostrano una attenzione alla prevenzione nei luoghi di lavoro che va oltre il mero rispetto della normativa cogente. Questo sconto da diversi anni prevede una corsia preferenziale per coloro che adottano un sistema di gestione della sicurezza sul lavoro soprattutto se certificato da un organismo di certificazione accreditato da ACCREDIA.

\* ANTONIO TERRACINA, professionista CONTARP Centrale.

**103** Per una trattazione più dettagliata di questo tema si veda il capitolo *i costi della non sicurezza e gli investimenti in prevenzione*, BARRA.

Il secondo strumento più recente (2010) è il finanziamento alle imprese previsto dal comma 5 dell'art 11 del D.Lgs. 81/2008 che, in realtà è la prosecuzione logica dei finanziamenti alle imprese avviati in via sperimentale nel 2001 sempre dall'INAIL. Si tratta di un vero e proprio finanziamento con una alta percentuale a fondo perduto (nell'edizione 2010 dal 50 al 75%) per progetti volti al miglioramento delle condizioni di igiene e sicurezza sul lavoro. Ancora una volta l'adozione e la certificazione di un SGSL sotto accreditamento ACCREDIA ha un percorso privilegiato. L'introduzione di questi meccanismi ha una grande valenza politica che non deve essere sottovalutata; infatti significa aver istituzionalizzato in Italia, attraverso uno degli enti principali attivi nella prevenzione nei luoghi di lavoro, un metodo strutturato e affidabile di sostegno economico alle imprese.

L'introduzione di questi meccanismi è un atto di grande lungimiranza e civiltà del sistema paese; sostenere infatti la prevenzione nei luoghi di lavoro significa ridurre l'impatto sociale di questa piaga, ridurre i costi sia sociali ed economici, incentivare quindi la produttività e soprattutto migliorare le condizioni dei lavoratori italiani. Come vedremo i due meccanismi citati sono complementari in termini di destinatari. Infatti se l'oscillazione del tasso si rivolge esclusivamente a quelle aziende che introducono miglioramenti alla normativa di igiene e sicurezza sul lavoro, gli incentivi alle imprese possono essere utilizzati anche per adeguarsi alla normativa vigente aiutando a sanare così un gap purtroppo ancora esistente delle realtà produttive italiane.

Nel prosieguo di questo lavoro verranno illustrati i due meccanismi, la loro evoluzione in questo ultimo decennio e i risultati conseguiti in termini di interesse da parte delle aziende.

## 7.2 *Gli SGSL e l'oscillazione del tasso per prevenzione*

Per calcolare il premio assicurativo l'INAIL utilizza le "tariffe dei premi<sup>104</sup>" cioè una classificazione delle attività lavorative a cui è associato un "tasso di tariffa"; semplificando al massimo la moltiplicazione del tasso (espresso in millesimi) per la retribuzione complessiva di ogni azienda stabilisce il premio assicurativo.

Il tasso associato ad ogni attività lavorativa viene poi adattato alla specifica realtà aziendale in funzione degli eventi infortunasti che questa ha subito; un vero e proprio *bonus/malus*.

Si ritiene che questa variazione del premio, che può essere sia in positivo che in negativo, non abbia in realtà grande impatto nella definizione delle politiche preventionali delle aziende; infatti nelle realtà produttive italiane caratterizzate per la stragrande maggioranza (circa il 97%) da piccole e medie imprese l'infortunio è un evento decisamente raro.

<sup>104</sup> Queste sono riviste periodicamente; quella attualmente in vigore è pubblicata con il D.M. 12 dicembre 2000.

La piccola impresa, e soprattutto il piccolo imprenditore, non trovano un riscontro diretto tra investire in prevenzione e una riduzione del premio in quanto questo, in assenza di eventi lesivi, usufruisce del massimo ribasso indipendentemente dalle effettive condizioni di lavoro.

Con il D.Lgs. 38/2000 che ha rivisto le funzioni istituzionali dell'INAIL, si chiede all'Istituto di tenere conto dell'attuazione del D.Lgs. 626/1994 e quindi dell'effettivo livello di salute e sicurezza nelle aziende nell'applicazione dell'oscillazione del tasso per prevenzione.

Una grandissima innovazione perché il premio assicurativo non è più solo legato a meri calcoli statistico - attuariali ma si riconosce *ex ante* la minor rischiosità delle aziende in cui si applica la legge in materia di salute e sicurezza e quindi si presume che, in quelle realtà produttive, vi saranno meno incidenti e quindi meno oneri per l'Istituto assicuratore. Un incentivo tangibile a investire in prevenzione nei luoghi di lavoro che sicuramente va nella giusta direzione.

Nasce così l'art 24 del D.M. 12 dicembre 2000 che quantifica lo sconto e detta i requisiti per il suo riconoscimento: l'entità tra il 2000 e il 2010 è stata pari al 5% per le aziende con più di 500 lavoratori - anno e 10% in quello con meno di 500 lavoratori - anno<sup>105</sup>.

Nonostante questo i dati relativi all'interesse delle aziende nei confronti di questo importantissimo strumento non sono stati, in questo primo decennio particolarmente incoraggianti. Dal grafico in figura 11, infatti, si evince come il trend delle domande sia in costante aumento ma restando sempre a valori percentuali veramente bassi se si consideri che il numero di assicurati INAIL si aggira intorno ai 3,5 milioni.

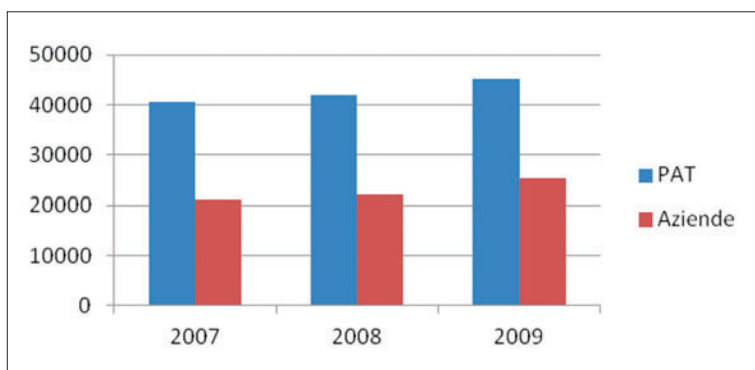


Fig. 11: Richieste di riduzione del tasso per prevenzione indicato per numero di aziende e di PAT - Posizioni Assicurative Territoriali.

**105** Al fine di facilitare le aziende a riconoscersi in questi parametri, si precisa che i "lavoratori - anno" sono quelli complessivamente calcolati nell'arco di un triennio. Occorre però precisare che vi è una corrispondenza solamente indicativa tra lavoratori - anno e dipendenti, in quanto il numero dei primi è frutto di valutazioni statistiche e non di un riscontro diretto. In ogni caso, si può trovare collocazione, con un certo grado di approssimazione, dividendo i dipendenti per tre.

La situazione non cambia facendo un *focus* sui sistemi di gestione della sicurezza ed è veramente singolare riscontrare che tra le aziende che hanno ottenuto una certificazione sotto accreditamento solo una parte hanno chiesto lo sconto nonostante il percorso privilegiato.

Sulle ragioni di questo limitato interesse è lecito fare delle ipotesi anche sulla scorta delle opinioni e proposte delle parti sociali; tali ragioni sono probabilmente riconducibili ai seguenti elementi:

- 1) la diffidenza dell'impresa a sottoscrivere un'autodichiarazione da un inviare ad un ente pubblico la propria rispondenza ai requisiti legislativi in materia di igiene e sicurezza sul lavoro;
- 2) lo scarso dialogo tra le figure professionali che tradizionalmente tengono i rapporti con l'INAIL (consulenti del lavoro, commercialisti ecc.) e i tecnici che si occupano di SSL;
- 3) la percentuale di sconto non elevatissima.

Sul primo punto ovviamente non ci sono considerazioni o soluzioni alternative da adottare in quanto ovviamente non si può immaginare di derogare all'adozione della normativa cogente; al contrario i Datori di Lavoro che dovessero avere ritrosia per questa ragione dovrebbero cogliere l'occasione realizzare finalmente una completa messa a norma della propria realtà produttiva utilizzando proprie le risorse finanziarie che provengono dalla riduzione del premio.

Sul secondo il mercato sta lentamente correndo ai ripari e sempre più di vedono segnali di maggiore integrazione professionale favoriti forse anche (o soprattutto?) dai meccanismi incentivanti dell'INAIL.

Per quanto riguarda il terzo punto, che poi è sicuramente il più importante, dopo anni di richieste delle parti sociali, finalmente con il D.M. 3 dicembre 2010 le percentuali di oscillazioni sono state rideterminate ed assumono i seguenti valori:

Lavoratori - anno	Riduzione
Fino a 10	30%
Da 11 a 50	23%
Da 51 a 100	18%
Da 101 a 200	15%
Da 201 a 500	12%
Oltre 500	7%

Tale intervento normativo, modifica fortemente l'oscillazione soprattutto per le aziende di piccole dimensioni; infatti se le per le aziende con più di 500 lavora-

tori - anno l'aumento della riduzione è solo del 2% (7 in luogo del 5 che si applicava precedentemente) per le altre si passa dal 10% a percentuali che via via che si riduce la dimensione aziendale finiscono per triplicare lo sconto e possono diventare più concretamente uno stimolo a fare prevenzione.

Val la pena di ricordare che questo sconto si somma all'oscillazione bonus/malus già richiamata; pertanto un'azienda che decide di adottare una efficace politica prevenzionale e riesce ad ottenere sia lo sconto per prevenzione che il massimo per il B/M può arrivare a percentuali di riduzione del premio assicurativo anche molto elevate come dimostra la figura sottostante.

Lavoratori - anno	Sconto per prevenzione (%)*	B/M (%)	Totale (%)
Fino a 10	30	22	52
Da 11 a 50	23	22	45
Da 51 a 100	18	22	40
Da 101 a 200	15	25	40
Da 201 a 500	12	28	40
Oltre 500	7	35	42

Fig. 12: Riduzione percentuale del premio assicurativo per prevenzione e per andamento infortunistico.

Come già anticipato questo meccanismo si rivolge a quelle aziende che:

1. sono in regola sia dal punto di vista assicurativo e contributivo,
2. sono in regola dai punti di vista dell'adempimento alla normativa cogente in materia di igiene e sicurezza sul lavoro,
3. ritengono di aver effettuato dei miglioramenti in materia di prevenzione.

Per richiedere il beneficio è necessario compilare uno specifico modulo denominato OT24, sotto forma di autodichiarazione, che dopo aver esplicitato i prerequisiti (1 e 2), elenca una serie di interventi di miglioramento tra cui le aziende possono scegliere.

Ad ognuno degli interventi è associato un punteggio da 20 a 100; per ottenere il beneficio è necessario riconoscersi nelle interventi di miglioramento proposti fino a raggiungere il punteggio di 100.

Alcuni interventi, denominati "particolarmente rilevanti", hanno in automatico un punteggio di 100 per cui sono da soli sufficienti ad ottenere lo sconto; l'adozione di un SGSL è ovviamente uno di questi; infatti adottare un tale sistema di

prevenzione interna presuppone una completa ed esaustiva serie di misure di miglioramento su tutti i processi aziendali e non avrebbe senso entrare nello specifico delle singole attività.

È importante precisare che l'istanza di riduzione del tasso deve essere chiesta nel Febbraio di ogni anno ma si riferisce a interventi effettuati nell'anno solare precedente pertanto può essere richiesto se in sistema è stato implementato o certificato nell'anno solare precedente.

Il modulo prevede diversi *iter* di riconoscimento in funzione del modello adottato e dell'eventuale certificazione come si evince dallo stralcio del modulo riportato di seguito:

b	<p>L'azienda ha implementato o mantiene un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro:</p> <p>1 - certificato da organismi specificatamente accreditati, nel rispetto del regolamento RT12 SCR, presso ACCREDIA (comprese le aziende certificate secondo la Norma UNI 10617, ancorché non previste dal citato RT 12);</p> <p>Data di scadenza del certificato gg/mm/aaaa</p> <p>2 - certificato da organismi accreditati presso enti di accreditamento diversi da ACCREDIA<sup>3</sup> (vedi Allegato II);</p> <p>3 - che risponde ai criteri definiti dalle Linee Guida UNI INAIL ISPESL e Parti Sociali, o da standard e da norme riconosciuti a livello nazionale e internazionale<sup>3</sup> (vedi Allegato II).</p> <p><small>3 Con esclusione di quelle aziende a rischio di incidente rilevante che siano già obbligate per legge all'adozione ed implementazione del sistema.</small></p>
---	---

La prima previsione (b1) è riservata a quelle aziende che hanno ottenuto un certificato da un organismo di certificazione specificamente accreditato da ACCREDIA per lo specifico settore produttivo dell'azienda stessa. Questo infatti significa che la certificazione è avvenuta secondo le regole dettate del regolamento tecnico di ACCREDIA stesso (ex SINCERT) denominato RT12<sup>106</sup> che garantiscono un rigore ed una serietà nel processo di certificazione della massima affidabilità. L'INAIL, attraverso i suoi professionisti CONTARP, per altro ha contribuito fattivamente alla redazione di detto documento così come partecipa regolarmente ai lavori di ACCREDIA; pertanto la certificazione secondo questo iter assume una valenza ed una credibilità sulla quale è lecito porre la massima fiducia.

**106** RT - 12 Rev. 01 - Prescrizioni per l'accREDITAMENTO degli Organismi di Certificazione operanti la certificazione dei sistemi di gestione per la salute e sicurezza dei lavoratori.

La seconda (b2) a quelle aziende che invece hanno ottenuto un certificato da un ente non accreditato o accreditato presso altri enti (realisticamente europei); in questo caso le modalità di certificazione possono essere le più varie e comunque la loro affidabilità non è facilmente riscontrabile *a priori*; per altro proprio sulla certificazione OHSAS 18001 non sono attivi tra gli enti europei accordi di mutuo riconoscimento (tecnicamente MLA - MultiLateral Agreement) e pertanto tali certificati in Italia hanno una validità che è oggetto di discussione tra gli enti e gli addetti ai lavori. Ai fini del riconoscimento del beneficio pertanto queste aziende devono compilare un allegato al modello (allegato II) che ha meramente lo scopo di verificare (sempre sotto la responsabilità del sottoscrittore) che sia stato implementato un SGSL effettivamente rispondente ai modelli oggi riconosciuti in Italia (OHSAS 18001 e Linee Guida UNI INAIL).

La terza previsione (b3) è invece dedicata a quelle aziende che hanno scelto di implementare un sistema di gestione della sicurezza secondo le Linee guida UNI INAIL o altri standard riconosciuti a livello nazionale o internazionale (spesso sistemi OHSAS 18001 non certificati). Anche in questo caso è necessario compilare l'allegato II per consentire all'azienda che fa istanza di verificare ed auto-certificare la piena rispondenza del sistema da lei adottato ai requisiti inderogabile in un SGSL. Un posto a sé stante, sempre tra gli interventi particolarmente rilevanti, spetta a quelle aziende che adottano un sistema nell'ambito di specifici accordi che l'INAIL ha sottoscritto con alcune organizzazioni delle parti sociali o nell'ambito della bilateralità. Tali accordi sono elencati nel modello di cui di seguito si riporta uno stralcio:

LINEE DI INDIRIZZO SGI - AE - Sistema di gestione integrato salute, sicurezza, ambiente Aziende dell'Energia
LINEE DI INDIRIZZO SGSL - AR - per l'implementazione dei sistemi di gestione per la salute e la sicurezza nelle Imprese a Rete
LINEE DI INDIRIZZO SGSL - AA - Sistema di Gestione Salute e Sicurezza Aziende Aeronautiche ad Ala Fissa
LINEE DI INDIRIZZO SGSL - MPI - per l'implementazione di Sistemi di Gestione per la Salute e la Sicurezza sul lavoro nelle Micro e Piccole Imprese

Val la pena di precisare che le distinzioni su effettuate comportano un diverso iter per la formulazione dell'istanza e di verifica in caso di controllo a campione, ma l'entità dell'oscillazione del tasso è identica in tutti questi casi.

### 7.3. Il finanziamento per l'adozione degli SGSL

La possibilità di mettere a disposizione delle imprese parte dell'attivo di cassa dell'INAIL per supportare il miglioramento dei luoghi di lavoro parte da lontano. Con il D.Lgs. 38/2000 già citato per aver creato il presupposto normativo per l'oscillazione del tasso per prevenzione, viene prevista la possibilità di finanziare le aziende per programmi e progetti in materia di sicurezza e igiene del lavoro.

Art.23.

*Programmi e progetti in materia di sicurezza e igiene del lavoro*

È istituito, in via sperimentale, per il triennio 1999 - 2001, in seno alla contabilità generale dell'INAIL, apposita evidenza finalizzata, nel limite consentito dalla normativa comunitaria, ad interventi di sostegno di:

a) programmi di adeguamento delle strutture e dell'organizzazione alle normative di sicurezza e igiene del lavoro delle piccole e medie imprese e dei settori agricolo e artigianale, in attuazione del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni; *omissis*

Fig. 13: Articolo 23 del D.Lgs. 38/2000.

Proprio la previsione contenuta alla lett. a di effettuare interventi a sostegno di programmi di adeguamento... *dell'organizzazione* alle normativa... ha legittimato il finanziamento di sistemi gestione della sicurezza.

Nel 2002 nell'ambito della sperimentazione effettuata in attuazione del citato articolo 23, sono stati erogati i primi finanziamenti ai sistemi di gestione della sicurezza da parte dell'INAIL probabilmente i primi in assoluto in Italia; infatti uno dei cinque assi di finanziamento del bando denominato ISI2 (incentivi di sostegno alle imprese 2) era dedicato proprio all'adozione di SGSL. La risposta del mercato non è stata esaltante anche perché nel 2002 questa materia era veramente nuova, ricordiamo che la prima edizione delle OHSAS 18001 era del 1999 e le linee guida UNI-INAIL del 2001.

Le domande inoltrate per questo asse ammontavano a 641: tra queste nei fatti molte proponevano di istituire il proprio SPP, altre di applicare il D.Lgs. 626/1994 e altre ancora l'implementazione della ISO 9000 a riprova del fatto che la materia era talmente nuova che da molti non ne è stato proprio compresa. In definitiva solo 249 domande sono state accolte appena il 3,5% del totale che però nell'edizione 2004 è diventato il 36% coerentemente con il crescente interesse che, come vedremo, riscuotono in generale gli SGSL<sup>107</sup>. Le domande hanno

<sup>107</sup> F. MIGNACCA, Atti convegno di Assisi 2005.

riguardato in massima parte l'implementazione delle linee guida UNI-INAIL, non essendo queste certificabili non è facile tracciare il mantenimento dei sistemi finanziati per gli anni successivi, ma riteniamo che questa iniziativa abbia creato un importantissimo precedente ed ha posto le basi per i successivi finanziamenti che come vedremo hanno visto la luce nel 2005. La possibilità di incentivare le imprese, cessata la sperimentazione, diventa istituzionale con il D.Lgs. 81/2008 all'art 11 comma 5.

L'INAIL finanzia, con risorse proprie<sup>108</sup>, anche nell'ambito della bilateralità e di protocolli con le parti sociali e le associazioni nazionali di tutela degli invalidi del lavoro, progetti di investimento e formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro rivolti in particolare alle piccole, medie e micro imprese e progetti volti a sperimentare soluzioni innovative e strumenti di natura organizzativa e gestionale ispirati ai principi di responsabilità sociale delle imprese.  
*omissis*

Con questo bando di finanziamento si è cercato di superare le criticità emerse durante la sperimentazione e nello specifico:

- parte del finanziamento era in conto interessi (cioè l'INAIL pagava solo gli interessi del prestito)
- la percentuale erogata a fondo perduto era “appena” del 30%
- i progetti venivano valutati e veniva stilata una graduatoria a livello nazionale cosa che ha comportato tempi lunghi di erogazione
- la suddivisione del finanziamento in assi ha fatto sì per alcuni assi il finanziamento fosse erogato totalmente e per altri è stato necessario emettere un nuovo bando.

Sulla scorta di questa esperienza l'avviso pubblico del 2010 è stato concepito con caratteristiche completamente diverse che sono state via via concertata con le parti sociali e sono sintetizzabili come segue:

- Il finanziamento era esclusivamente in conto capitale
- La percentuale a fondo perduto oscillava tra il 50 e il 75%
- La gestione delle istanze era a livello regionale così come la suddivisione del budget
- vi erano tre assi di finanziamento di uno dedicato all'implementazione di SGSL, Modelli Organizzativi e modelli di responsabilità sociale ma senza suddivisioni di budget tra gli assi.

<sup>108</sup> È interessante rilevare come la notazione relativa a “risorse proprie” sia stata aggiunta dal cosiddetto decreto correttivo D.Lgs. 106/2009.

Ma la novità principale era rappresentata sicuramente dall'assenza di una graduatoria superata dal metodo denominato "a sportello".

Sono stati individuati dei parametri principali a cui era assegnato un punteggio, al superamento di una determinata soglia, che per il 2010 era individuata in 90 punti, il progetto era considerato ammissibile. Alle ore 14.00 del 12 gennaio 2010 lo sportello è stato aperto (cosiddetto "click day") consentendo l'ammissione delle prime domande pervenute. Le domande poi ovviamente dovevano essere perfezionate, solo per coloro che erano stati ammessi al finanziamento, dalla domanda fisica cartacea che andava consegnata entro 15 giorni.

Questo metodo (il click day), oggi utilizzato in Italia in più di un'occasione è oggetto di opinioni contrastanti: ha l'indiscusso vantaggio di ridurre drasticamente i tempi di accettazione delle domande; l'utente ha una risposta pressoché immediata circa l'ammissione della propria domanda; Non è necessario attendere che vengano stilate graduatorie che necessitano ovviamente di tempi tecnici e che per altro possono essere oggetto di contestazioni che allungano ulteriormente l'effettiva erogazione dei fondi. Di contro non consente di fatto di valutare la qualità del progetto. Una volta che la soglia è stata superata l'ammissione o meno dipende esclusivamente dall'accesso informatico in occasione del click day.

Per l'adozione di SGSL i parametri individuati erano:

- 1) la dimensione aziendale: Il punteggio aveva una escursione che andava da 3 a 40 punti inversamente proporzionale alla dimensione aziendale nel rispetto del dettato normativo di cui al già richiamato comma 5 dell'art 11 del D.Lgs. 81/2008 dove si recita espressamente di privilegiare la piccola e media impresa
- 2) la rischiosità dell'attività: il punteggio in questo caso variava da 4 a 25 parametrizzato in funzione del tasso di tariffa associato alle attività produttive
- 3) infine il punteggio più importante era associato al tipo di SGSL, alla sua eventuale certificazione secondo la figura sotto riportata.

<b>Tipologia del progetto</b>		
NB. È possibile scegliere solo uno degli interventi di seguito riportati		
<b>a</b>	Adozione di un SGSL certificato secondo la norma BS OHSAS 18001 da un ente di certificazione accreditato per lo specifico settore presso ACCREDIA o presso altro ente unico nazionale di accreditamento con accordo di mutuo riconoscimento per questa norma.	<b>80</b>
<b>b</b>	Adozione di un SGSL certificato da enti non accreditati per lo specifico settore presso ACCREDIA	<b>70</b>
<b>c</b>	Adozione di un SGSL	<b>70</b>
<b>d</b>	Adozione di un modello organizzativo e gestionale ex D.Lgs 231/2001*	<b>70</b>
<b>e</b>	Adozione di sistemi di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL) di settore previsti da accordi INAIL - Parti Sociali	<b>70</b>

Fig. 14: Punteggi per il finanziamento di SGSL e modelli organizzativi.

Come si può vedere immediatamente anche in questo caso l'adozione di SGSL certificati sotto accreditamento è favorito rispetto alla certificazione emessa fuori accreditamento, alla adozione non certificata o all'adozione di SGSL di settore previsti da accordi tra INAIL e Parti sociali coerentemente a quanto avviene per l'oscillazione del tasso.

È utile precisare che il finanziamento copre sia l'attività di consulenza che di certificazione. Per quanto riguarda la quantificazione della consulenza, dovendo rispondere all'esigenza di stabilire dei parametri congrui su un'attività difficile da regolamentare, è stata stabilita una regola basata su un parametro (opportunitamente valorizzato) che è funzione delle complessità aziendale e del numero dei dipendenti secondo la figura che segue:

<i>Complessità</i>	<i>Alta</i>	<i>Media</i>	<i>Bassa</i>
N° addetti	Macrosettori 1, 4, 7, 8, 12	Macrosettori 2, 3, 6, 9, 10, 11	Macrosettore 5
fino a 29		<b>4</b>	<b>3 3</b>
30 - 99		<b>7</b>	<b>6 4</b>
100 - 499		<b>11</b>	<b>8 6</b>
500 - 1999		<b>16</b>	<b>12 9</b>
2000 e oltre		<b>23</b>	<b>18 13</b>

Fig. 15: Coefficienti per determinare l'importo massimo finanziabile per SGSL nelle diverse tipologie (settore e dimensione) delle imprese.

La complessità e i macrosettori si riferiscono ai macrosettori EA a cui, con un'opportuna tabella di riscontro (pubblicata sul bando e che qui si omette) sono associati i settori ATECO.

Per quanto riguarda invece le spese di certificazione è stato previsto di rimborsare di riconoscere tutte le attività effettuate e fatturate (fatture quietanzate) dall'ente nei 12 mesi successivi alla lettera di conferma del finanziamento. Per cui di fatto sono riconosciute le spese di un eventuale pre - audit (rarissimo) e della visita di certificazione escludendo. Gli audit di sorveglianza (a meno del rarissimo caso in cui si riesca ad effettuare anche una audit di sorveglianza sempre nei 12 mesi). Val la pena precisare però che, al fine di rendere il finanziamento un vero e proprio investimento con auspicabili ricadute positive, è stato precisato nel bando che l'azienda nell'accettare il finanziamento si impegna a mantenere il sistema almeno per il primo triennio.

Con ciò non si deve però pensare che quindi il finanziamento copre una piccola

parte dei costi, perché ricordiamo che una volta implementato il sistema è possibile ottenere tutti gli anni la riduzione del premio per oscillazione del tasso per prevenzione di cui al paragrafo precedente, e quindi rientrare ampiamente nelle spese sostenute avendo avviato un circolo virtuoso dagli ovvi benefici sociali. Il primo bando come su accennato è del dicembre 2010 e la risposta dell'utenza alla proposta di finanziamento è sintetizzata in figura 16.

Cioè sui 1036 progetti finanziati poco più del 20% ha riguardato l'asse tre, quello relativo all'adozione di modelli organizzativi anche ispirati alla responsabilità sociale di impresa.

Pur non potendo ancora disporre di dati più di dettaglio è lecito supporre che la stragrande maggioranza riguardi l'adozione di SGSL anche in linea con quanto avviene in generale a livello nazionale.

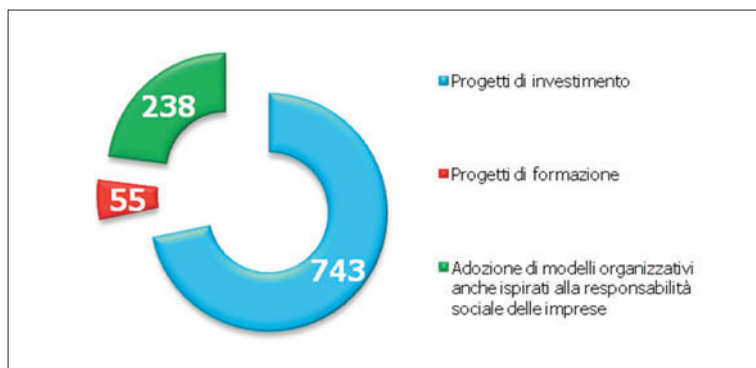


Fig. 16: Incentivi alla prevenzione - avviso pubblico dicembre 2010 - ripartizione delle richieste di finanziamento.

Infatti nell'ultimo periodo si assiste nel mercato italiano ad una vera e propria esplosione del numero di aziende che adottano un SGSL. Le ragioni di tale dato sono realisticamente riconducibili ad una serie di fattori tra cui la maggiore sensibilità di imprese e dell'opinione pubblica, l'art. 30 del D.Lgs. 81/2008 (e quindi l'inserimento dei reati di salute e sicurezza tra quelli punibili ai sensi del D.Lgs. 231/2001) e sicuramente anche il sostegno economico dell'INAIL. Il grafico di figura 9 riguarda solo gli SGSL certificati sotto accreditamento ed è estremamente interessante notare come i siti certificati fossero poco più di 2000 nel giugno 2010, quota raggiunta faticosamente in 10 anni, per volare a quota 5000 ad appena un anno di distanza. Non è altrettanto facile tracciare le aziende certificate fuori accreditamento e quelle che adottano le Linee guida UNI-INAIL ma è lecito supporre il trend sia parallelo al pari dell'interesse di addetti ai lavoro ed imprenditori.

Questi dati incoraggianti ovviamente hanno confermato l'idea di riproporre per il bando 2011 il finanziamento per l'anno 2011 dove saranno immessi nel circuito produttivo 180 milioni in luogo dei 60 del 2010.

Il meccanismo sarà molto simile anche se strumenti ed importi saranno ulteriormente affinati per meglio rispondere alle esigenze delle aziende.

#### 7.4. Conclusioni

L'adozione di un SGSL è sicuramente il metodo più efficace per gestire le problematiche di salute e sicurezza di un'azienda; la maggiore conoscenza di questo metodo unito al riconoscimento di efficacia esimente ai sensi del D.Lgs. 231/2001 ne hanno enormemente accresciuto l'interesse da parte degli imprenditori che vi ricorrono sempre più spesso.

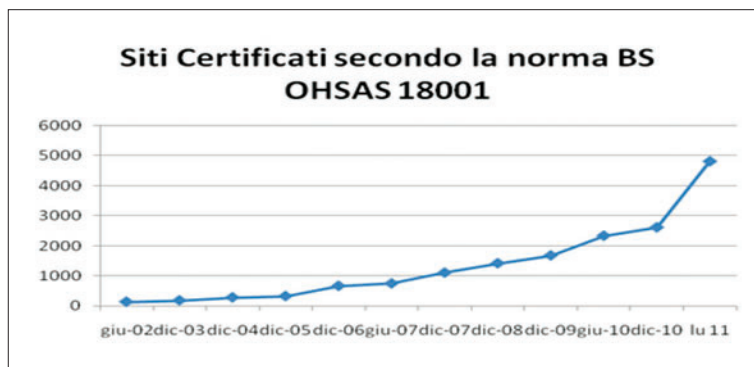


Fig. 17: Andamento dei siti certificati OHSAS 18001 in Italia sotto accreditamento ACCREDIA.

L'INAIL che sostiene e supporta da sempre questo metodo per fare prevenzione sia tecnicamente che economicamente ha ulteriormente rafforzato le opportunità per le aziende contribuendo sostanzialmente alla diffusione della logica sistemica di gestione della sicurezza. La consapevolezza che questo non può che innescare un circolo virtuoso che migliora gli ambienti di lavoro e ne riduce i costi sociali giustifica tanto impegno e i risultati incoraggianti sia in termini di certificazioni che di diminuzione del fenomeno infortunistico<sup>109</sup> non possono che spingere su questa strada.

<sup>109</sup> Vedi capitolo dedicato ai costi della sicurezza.

## 8. I costi della non sicurezza e gli investimenti in prevenzione\*

### 8.1. La portata del fenomeno infortunistico

Negli ultimi decenni è evidente lo sforzo messo in atto dalla UE per promuovere la cultura della salute e sicurezza sul lavoro attraverso le ratifiche da parte degli Stati membri delle convenzioni sull'igiene e la sicurezza, favorendo il dialogo tra governi, imprenditori e sindacati per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali.

Tuttavia, nonostante i numerosi sforzi intrapresi, gli infortuni che comportano assenze dal lavoro superiori a tre giorni interessano, a livello europeo, annualmente circa 5 milioni di lavoratori, ed i decessi sono 5.500.

Gli infortuni e le malattie professionali sono causa di enormi sofferenze per il lavoratore e per la famiglia ed hanno pesanti ripercussioni a livello sociale, ma oltre a questi gravissimi effetti, gli infortuni hanno anche pesanti conseguenze economiche. Il costo degli incidenti e delle malattie professionali, secondo l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, è pari ogni anno al 4% del PIL mondiale, una cifra che ammonta a livello mondiale a 1.251.353 milioni di dollari (ILO, 2009)<sup>110</sup>.

A livello europeo la stima del costo degli infortuni lavorativi nell'UE15 nel 2000 ammonta a circa 55 miliardi di euro e si ritiene che questa sia probabilmente solo una stima parziale, tale valutazione non copre infatti i costi delle malattie professionali che causano un numero di giornate di incapacità temporanea da 1,6 a 2,2 volte maggiore di quello dovuto agli infortuni, mentre c'è un numero di persone di 2,4 volte maggiore che lamenta problemi di lunga durata o cronici dovuti al lavoro. Questa valutazione stabilisce ulteriormente che i costi dei problemi e della disabilità dovuti a malattia professionale possono causare almeno un incremento doppio delle inabilità temporanee e permanenti rispetto a quanto prodotto dagli infortuni sul lavoro. L'ILO ha stimato che si verificano 120000 morti annue (tra 116000 e 124000 dovute a malattie professionali nel EU15 rispetto a 6000 dovute a incidenti mortali (vedi Annex 3 del rapporto o consulta [www.ilo.org/safework](http://www.ilo.org/safework)). Quanto riportato potrebbe indicare che i costi sono ancora drammaticamente sottostimati, se si considerano tutte le malattie professionali e le relative problematiche.

Per l'Italia il danno economico degli infortuni e delle malattie professionali ammonta ad una cifra superiore al 3 % del PIL e si stima che nel 2012 il costo dei danni da lavoro sarà pari a 51,9 mld. di euro (Amatucci, Danni da lavoro: una previsione del costo economico e sociale, Aprile 2011)<sup>111</sup> Si tratta della stima

\* ILARIA BARRA, INAIL, professionista CONTARP Centrale.

<sup>110</sup> ILO, (2009), World Day for Safety and Health at Work 2009, *FACTS ON safety and health at work*.

<sup>111</sup> AMATUCCI S. (aprile 2011), *Danni da lavoro: una previsione del costo economico e sociale*, DATI INAIL, 15.

dell'insieme degli oneri connessi ai danni da lavoro comprendenti: la copertura del rischio infortunistico (costo assicurativo), l'investimento in misure di prevenzione (costo prevenzionale) ed i costi indiretti a carico delle imprese, i danni residui a carico delle vittime ed il danno indotto all'economia in generale (AMATUCCI, *Il costo dei danni del lavoro per l'azienda*, 2009).<sup>112</sup>

## 8.2. I modelli di calcolo per la stima dei costi della non sicurezza

Le ripercussioni economiche degli infortuni e delle malattie professionali ricadono sul lavoratore, sull'impresa e sulla società nel suo complesso, in misura variabile per tipologia e gravità dell'infortunio e della malattia professionale.

Una quota importante di tali costi pesa direttamente sulla azienda nella quale si verifica l'evento, nonostante ciò gli imprenditori e datori di lavoro non sempre percepiscono appieno tale rischio. Il motivo risiede nel fatto che non tutte le ripercussioni per l'azienda di un evento lesivo sono evidenti e facilmente misurabili. Una maggiore consapevolezza di questi costi è un passo indispensabile per far comprendere agli imprenditori che il miglioramento delle condizioni di lavoro comporta anche un ritorno sul business aziendale.

Il ritorno economico degli investimenti nella sicurezza è un concetto noto già da diversi anni a livello internazionale, ne sono un'evidenza alcuni studi tra cui un programma sperimentale condotto dall'Occupational Safety and Health Administration (OSHA). Tale programma, iniziato nel 2001, ha coinvolto 178 aziende americane che hanno volontariamente adottato gli standard di sicurezza sul lavoro suggeriti dagli esperti dell'OSHA. Il programma tuttora in corso ha dimostrato che le aziende che hanno aderito, hanno ridotto gli infortuni del 45% rispetto ai valori attesi e del 55% rispetto alle aziende dello stesso settore produttivo, con una riduzione di giorni lavorativi persi inferiore del 49% rispetto ad aziende analoghe. Alcune aziende aderenti al programma hanno registrato anche dati inerenti un incremento della produttività aziendale (13% in tre anni) ed una diminuzione negli scarti di produzione (16% in tre anni). (White Paper Addressing the Return on Investment for Safety, Health and Environmental (SH&E) Management Programs, 2001).<sup>113</sup>

Questo concetto non riesce tuttavia a far breccia in Italia tra imprenditori e datori di lavoro, soprattutto quelli delle piccole e medie imprese, che nel nostro Paese costituiscono la stragrande maggioranza e che continuano a percepire la sicurezza come un mero costo. Per cercare di far percepire a tutti il ritorno economico

<sup>112</sup> AMATUCCI S. (2009), *Il costo dei danni del lavoro per l'azienda Italia, Quaderni della Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 247.

<sup>113</sup> (2001), *White Paper Addressing the Return on Investment for Safety, Health and Environmental (SH&E) Management Programs*, Illinois USA: America Society of Safety Engineers.

di una buona gestione della salute e sicurezza sul lavoro è necessario mettere le aziende a conoscenza di tutti i costi legati alla salute e sicurezza. A tale scopo sono stati sviluppati a livello internazionale una serie di modelli di calcolo dei costi della sicurezza. Di seguito sono riportati i principali modelli utilizzati a livello mondiale:

Il pacchetto “CERSSO”, (Rodezno, 19 Aug 2005)<sup>114</sup> il modello “ROHSEI” (LINHARD, 2005)<sup>115</sup>, “Participation for understanding” (KONINGSVELD, 2005)<sup>116</sup> “The Productivity Assessment Tool” (Oxenburgh, 2005)<sup>117</sup>, “The potential - method” (BERGSTRÖM, 2005)<sup>118</sup>, il modello “TYTA” (MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS AND HEALTH Department for Occupational Safety and Health, 1999)<sup>119</sup>, Inventory of socioeconomic costs of work accidents’ (EUROPEAN AGENCY FOR SAFETY AND HEALTH AT WORK, 2002)<sup>120</sup>.

Tali modelli di calcolo mettono in luce tutti i fattori di costo che possono essere legati agli infortuni/malattie professionali. Non sempre infatti questi sono facilmente rilevabili, ma le conseguenze economiche degli infortuni sono spesso in qualche modo nascoste o non facilmente quantificabili in termini economici.

Tali fattori possono essere classificati in modi differenti, come di seguito riportato:

- Costi diretti e costi indiretti;
- Costi manifesti e nascosti;
- Costi assicurati e costi non assicurati;
- Costi controllabili e costi non controllabili

Generalmente la classificazione più utilizzata è la prima che, in accordo con la definizione del NIOSH, classifica come diretti i costi direttamente collegati all’evento infortunistico, ad esempio sono considerati costi diretti : il numero di infortuni e di malattie professionali, le sanzioni economiche, le penalità nei ritardi di consegna, le ore di addestramento del nuovo personale, le ore di fermata impianti, etc.; mentre sono considerati indiretti i costi derivanti dalla perdita dell’immagine aziendale oppure dal tempo speso per l’indagine di un infortunio e di

<sup>114</sup> RODEZNO, R.A. (19 Aug 2005), *The CERSSO Tool Kit*, National Safety Council/Journal of Safety Research.

<sup>115</sup> LINHARD (2005), *Understanding the return on health, safety and environmental investments*, Journal of Safety Research, 257-260.

<sup>116</sup> KONINGSVELD E.A. (2005), *Participation for understanding: An interactive method*, Journal of Safety Research, 231-236.

<sup>117</sup> OXENBURGH M. (2005), *The Productivity Assessment Tool: Computer - based cost benefit analysis model for the economic assessment of occupational health and safety interventions in the workplace*, Journal of Safety Research, 209-214.

<sup>118</sup> BERGSTRÖM M. (2005), *The potential - method - an economic evaluation tool*, Journal of Safety Research, 237-240.

<sup>119</sup> MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS AND HEALTH Department for Occupational Safety and Health, (1999), *The TYTA model*, Tampere FINLAND.

<sup>120</sup> EUROPEAN AGENCY FOR SAFETY AND HEALTH AT WORK, (2002), *Economic appraisal of preventing work accidents*, Factsheet n. 28.

una malattia professionale, dal calo di produttività del personale adibito ad una nuova mansione etc.

Diversi studi sono stati intrapresi per giungere ad una stima del rapporto tra costi diretti ed indiretti di un infortunio. Tale dato consentirebbe infatti di calcolare il costo totale per estrapolazione dai costi diretti che sono facilmente misurabili. Tuttavia i dati disponibili in letteratura sono fortemente variabili. L'European Agency for Safety and Health at Work stima che il rapporto tra costi diretti ed indiretti sia di 1 a 11; ma altri studi riportano stime diverse, ad esempio tale rapporto è compreso tra 0.05 - 0.63 per l'Industry Commission (OH&S), è pari a 0.25 secondo Henrich e a 0.14 secondo Mangan. Andreoni, infine effettua una disamina dei dati in letteratura riportando per tale rapporto un range compreso tra 0.5 e 20. (Andreoni, 1986 Occupational Health and Safety Series Vol. 54)<sup>121</sup>, con una variabilità che emerge sia all'interno della stessa Nazione, sia nell'ambito dello stesso settore produttivo.

Appare dunque improbabile effettuare una stima dei costi totali a partire dai soli costi diretti, bensì è necessario che ogni azienda effettui la valutazione dei propri costi diretti ed indiretti per avere valori attendibili.

I modelli di calcolo sopra citati voglio essere di ausilio per le aziende proprio per effettuare questo calcolo. Tali modelli infatti effettuano una stima dei dati relativi ai costi diretti e tentano di assegnare un valore finanziario a costi e benefici intangibili. Tali stime vengono poi utilizzate per procedere ad una analisi costi/benefici (CBA) in merito ad un programma di intervento di tutela della salute e sicurezza. La tecnica CBA è infatti generalmente impiegata per facilitare le scelte nell'ambito di un ben definito programma in quanto evidenzia le decisioni da prendere tra le diverse alternative valutando le conseguenze in modo razionale e sistematico, incoraggia un processo strategico aperto e corretto rendendo esplicite le stime dei costi e dei benefici, permette di riassumere l'impatto globale di una politica in termini facilmente quantificabili valutando, in termini monetari, se i benefici ottenibili superano i costi totali da sostenere. I benefici di specifiche misure di tutela sono legate alla riduzione dei costi dovuti a un decremento nel numero o nella severità di infortuni o malattie professionali. Nell'analisi costi/benefici la stima dei benefici costituisce la parte più complessa poiché esistono numerose difficoltà nel tentare di determinare gli effetti di una specifica misura di prevenzione o protezione sull'incidenza delle lesioni e delle malattie, in molti casi infatti non è nota la relazione precisa tra esposizione e malattia professionale (Ashford, 1999)<sup>122</sup>, inoltre richiede una progettazione accurata dell'intervento che si intende realizzare corredata dalla valutazione economica dello stesso.

<sup>121</sup> ANDREONI D., 1986, Occupational Health and Safety Series Vol. 54), *The cost of occupational accidents and diseases*, Ginevra: International Labour Office.

<sup>122</sup> ASHFORD, (1999), *Compliance costs: the neglected issue*, European agency for safety and health at work Magazine, I.

Al fine di creare uno strumento per il calcolo dei costi della non sicurezza che meglio si adatti alla peculiare realtà italiana, la CONTARP e la CSA dell'INAIL hanno sviluppato un modello di calcolo che oltre ad individuare ed analizzare tutti gli aspetti quantificabili che possono incidere sul bilancio dell'azienda e che sono riconducibili a esigenze o conseguenze di gestione della salute e sicurezza sul lavoro, effettua una stima del possibile risparmio economico che l'azienda può ottenere migliorando i propri livelli di igiene e sicurezza (M.I. BARRA P.F., 2009)<sup>123</sup>. Questo approccio considera i costi globali di attuazione, o miglioramento, di una politica di "sicurezza" anziché stimare il costo del singolo intervento di prevenzione. In questo modo, anche le piccole e medie aziende, che non sempre sono in condizioni di poter utilizzare la tecnica CBA poiché hanno difficoltà nello sviluppare il calcolo dei costi di progettazione, attuazione e di ammortamento di un intervento di prevenzione, possono comunque stimare l'ammontare economico che hanno a disposizione per il miglioramento della salute e sicurezza. Più in dettaglio il modello INAIL vuole rispondere alle seguenti questioni:

- l'impatto sulla organizzazione dei costi di infortuni e malattie sul lavoro;
- l'impatto sulla organizzazione dei costi legati alle misure di prevenzione;
- i benefici aziendali dovuti a buona gestione della salute e sicurezza sul lavoro.

Lo strumento permette, così, alla singola azienda di effettuare:

- una stima il più possibile completa di tutti i costi legati all'evento infortunistico e tecnopatico,
- di calcolare il costo delle misure di prevenzione
- fornire la stima economica del possibile risparmio economico che l'azienda può raggiungere attuando una attenta politica di prevenzione.

I modelli di calcolo sopra citati utilizzano i dati infortunistici aziendali per la stima dei costi, tuttavia nel caso delle piccole medie imprese (PMI) potrebbero non verificarsi infortuni per lunghi periodi di tempo per mere ragioni statistiche grazie al basso numero di lavoratori, indipendentemente dai livelli di igiene e sicurezza sul lavoro. Questo stato di cose rende statisticamente poco significativo o impossibile valutare direttamente i costi degli eventi lesivi ed infortunistici e porta ad una scarsa percezione del rischio infortunistico e dei costi ad esso associati proprio nelle realtà nella quali le ripercussioni in termini economici di un singolo evento infortunistico possono essere molto elevate. Tale difficoltà è stata superata nel modello di calcolo dell'INAIL utilizzando i dati infortunistici mediati della banca dati dell'Istituto (SINP).

<sup>123</sup> M.I. BARRA, P. F., (2009), *Sulla "non sicurezza" un modello di calcolo che stima i costi aziendali, Ambiente e Sicurezza - Il sole 24 ore, 21.*

I dati infortunistici delle aziende italiana sono stati aggregati per settore commerciale, dimensioni aziendali e collocazione territoriale, consentendo di stimare per analogia la situazione infortunistica della piccola media impresa che intende stimare i propri costi della non sicurezza.

Il modello di calcolo INAIL, oltre alla stima dei costi totali sostenuti dall'azienda, raggiunge l'ulteriore obiettivo di fornire la stima dei benefici aziendali dovuti a buona gestione della salute e sicurezza sul lavoro economica, attraverso l'analisi del divario esistente tra la propria situazione e quelle delle aziende che hanno investito in sicurezza andando oltre i meri adempimenti normativi.

Quest'ultima categoria di aziende è stata individuata in quelle che hanno adottato un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL), conseguendo la certificazione OHSAS 18001.

Si è proceduto quindi ad effettuare il raffronto mediante verifica di ipotesi e di significatività sulla differenza fra le frequenze infortunistiche delle aziende certificate e delle aziende italiane operanti negli stessi settori e nelle stesse aree geografiche. È stata costruita, poi, una variabile standardizzata che è servita a rendere confrontabili i due campioni, annullando gli effetti derivanti dalla diversa numerosità di aziende considerate, successivamente si è verificato che la differenza dell'indice di frequenza infortunistica delle due popolazioni di aziende fosse significativo al livello del 10% per tutti i gruppi di lavorazione INAIL.

Dai risultati di tale raffronto è emerso una riduzione degli indici infortunistici nella stragrande maggioranza dei casi, con valori che nel caso dell'indice di frequenza toccano punte del 62% con una media del 15%; nel caso dell'indice di gravità con punte del 65% ed una media del 22%. (M.I. BARRA G.M., 30 settembre 2008 - n.18)<sup>124</sup>. I risultati di tale studio concorrono a dimostrare come le aziende che investono nella sicurezza sul lavoro adottando un SGSL hanno oggettivamente dei valori infortunistici più bassi e, conseguentemente, dei notevoli risparmi di gestione dovuti ai mancati costi collegati agli eventi lesivi.

Tale studio condotto in prima analisi sui dati infortunistici delle aziende certificate nel 2005, è stato poi ripetuto per tutte le aziende italiane certificate entro il 2009. Sono stati analizzati per il triennio 2007 - 2009 gli indici infortunistici del campione di aziende certificate, significativamente più numerose rispetto allo studio del 2005, visto il crescente aumento delle certificazioni OHSAS 18001. I dati così elaborati confermano l'andamento dello studio preliminare con una riduzione dell'indice di frequenza medio del 27% e dell'indice di gravità del 30%, come si evince dalla figura a pagina seguente.

<sup>124</sup> M.I. BARRA, G.M. (2008 ), *Sistemi di Gestione contro gli infortuni: i primi dati ufficiali dall'INAIL, Ambiente e Sicurezza - Il sole 24 ore*, n. 18.

Tavola 1

*Variatione percentuale tra gli indici di rischio relativi al campione delle aziende certificate SGSL e quelli delle aziende italiane operanti negli stessi settori - triennio 2007-2009.*

Settori	frequenza	gravità
Attività varie	-21	-15
Lavorazioni agricole	-	-
Chimica	-26	-45
Costruzioni	-33	-42
Energia, acqua e gas	-32	-33
Legno	-34	-73
Metallurgia	-6	-18
Mineraria	-43	-51
Industrie tessili	-64	-40
Trasporti	-13	-32
<b>Dati in complesso</b>	<b>-27</b>	<b>-35</b>

La variazione tra gli indici infortunistici delle aziende certificate e quelli delle aziende italiane è stata quindi utilizzata nel modello di calcolo per rimodulare i costi legati agli infortuni e alle malattie professionali della singola azienda, consentendo di quantificare il margine di risparmio che l'azienda potrebbe conseguire ottimizzando la gestione della politica della sicurezza.

### 8.3. *Gli investimenti in prevenzione*

Per rendere più immediatamente tangibili gli effettivi risparmi di gestione legati alla variazione degli indici infortunistici e degli onori retributivi basti pensare a qual è l'impatto economico legato a ogni infortunio. Questo costo si compone di una serie di elementi, alcuni fanno capo al singolo imprenditore, altri si riferiscono al sistema paese nel suo complesso; altri ancora all'infortunato. Da una stima effettuata dalla CSA dell'INAIL per l'anno 2007 necessariamente mediata ma tarata sul campione specifico in esame, è stato calcolato che ogni infortunio costa mediamente 43.000 euro, di cui, circa 30.000 euro, ricadono direttamente sull'azienda.

Nell'Unione europea esistono 23 milioni di piccole e medie imprese (PMI), che danno occupazione a più di 100 milioni di persone. Tuttavia, una percentuale sproporzionata (82%) di infortuni sul lavoro si registra nelle PMI, percentuale che raggiunge addirittura il 90% circa nel caso degli infortuni mortali. Risulta evidente, pertanto, come le aziende che hanno investito in prevenzione, adottando un SGSL, hanno ottenuto dei grossi risparmi legati ai minori indici infortuni-

stici ed è altrettanto evidente che tale vantaggio riguarda prevalentemente le PMI. Sempre più di frequente una buona politica di SSL appare quindi come un elemento imprescindibile per una buona competitività dell'impresa. Oltre alla riduzione del fenomeno infortunistico una buona politica di salute e sicurezza sul lavoro comporta degli ulteriori vantaggi economici poiché è possibile avvalersi delle leve incentivanti messe a disposizione dall'INAIL.

Il sistema tariffario dell'INAIL contempla due fondamentali tipologie di sconti dei premi (ovvero oscillazioni): un'oscillazione per andamento infortunistico, ed un'oscillazione per prevenzione.

L'oscillazione per andamento infortunistico è applicata automaticamente dall'INAIL, in funzione alla rilevanza del fenomeno infortunistico in ambito aziendale; determina l'aumento o la riduzione del tasso medio di tariffa in percentuale variabile in relazione al tasso specifico aziendale e alla dimensione dell'azienda.

L'oscillazione per prevenzione è riservata invece alle aziende che eseguono interventi per il miglioramento delle condizioni di sicurezza e di igiene nei luoghi di lavoro, in aggiunta a quelli minimi previsti dalla normativa in materia. L'"oscillazione per prevenzione" (in base al decreto ministeriale 3 dicembre 2010, che ha riscritto il testo dell'articolo 24 del D.M. 12 dicembre 2000) riduce il tasso di premio applicabile all'azienda, in misura fissa in relazione al numero dei lavoratori da un minimo del 7% ad un valore massimo del 30 % per le aziende fino a 10 lavoratori\anno, determinando un risparmio sul premio dovuto all'INAIL.

Oltre ai meccanismi di oscillazione del tasso di tariffa aziendale l'INAIL per incoraggiare le aziende, soprattutto le pmi, a investire in prevenzione e sicurezza l'Istituto finanzia progetti d'investimento, formazione, responsabilità sociale e adozione di nuovi modelli organizzativi.

Tali meccanismi di incentivazione stanno diventando sempre più rilevanti portando ad uno stanziamento pari a 270ml Euro per l'anno in corso. (vedi capitolo dedicato di questa monografia). A sostegno dell'importanza dell'adozione di un modello organizzativo e gestionale si aggiunge ora, oltre alle leve economiche sopra descritte, il concetto di responsabilità amministrativa dell'impresa.

La responsabilità introdotta dal D.Lgs. 231/2001, si estende anche ai reati in materia di sicurezza sul lavoro e mira a coinvolgere nella punizione di certi illeciti penali il patrimonio degli enti che abbiano tratto un vantaggio dalla commissione dell'illecito stesso, con ripercussione economiche gravissime sulle imprese.

L'attuazione di un modello di organizzazione e gestione risponde al fine di ricercare condizioni di correttezza e trasparenza nella gestione delle attività aziendali e può costituire, un potente strumento di sensibilizzazione nei confronti di tutti i soggetti che operano nella realtà aziendale affinché, nell'espletamento delle loro attività, siano indotti a comportamenti in linea con le diverse disposizioni di legge anche al fine di costituire l'esimente per la società ai fini della responsabilità di cui al D.Lgs. 231/2001.

## 9. SGSL e gestione del Fattore Umano\*

### 9.1. Premessa

Implementare un Sistema di Gestione - e dunque anche un SGSL - significa adottare una struttura decisionale e operativa relativamente rigida che deve però modellarsi sull'Organizzazione: un SGSL si innesta sul sistema di 'regole' già esistenti, sovrapponendovi le sue proprie (procedure, istruzioni operative, ecc.) e sostanzialmente integrandole con nuovi obiettivi.

Sistematizzare la gestione (della Qualità, dell'Ambiente, della Sicurezza) significa prima di tutto agire sulla gestione dell'Organizzazione e dunque, alla fin fine, dell'Uomo.

Si tenterà qui di esaminare brevemente cosa comporti la gestione del cosiddetto 'Fattore Umano' e quali modelli di analisi e management siano più appropriati per comprendere ed utilizzare al meglio i complessi meccanismi che caratterizzano l'elemento Uomo, evidenziando gli aspetti che maggiormente possono influire sulla performance del Sistema e più in generale dell'Organizzazione.

### 9.2. Il SGSL e l'Organizzazione

Il criterio che definisce l'Organizzazione è dato dagli obiettivi che essa si dà: in base agli obiettivi - che per quanto riguarda la salute e sicurezza dei luoghi di lavoro sono riassunti nella Politica del SGSL, ove vengono dichiarate la Vision e la Mission - vengono decisi i processi e le risorse necessarie per attuarli, individuando quindi le diverse competenze e responsabilità.

Man mano che si scende nelle parti più specifiche del SGSL, l'importanza della dinamica dei ruoli all'interno dell'Organizzazione è sempre più evidente: la definizione di una procedura formalizzata implica lo studio dei dettagli operativi e l'individuazione di un sistema di responsabilità e deleghe.

Una chiara definizione ed un efficace mantenimento dei ruoli agevola la conservazione dei rapporti, facilita il raggiungimento degli obiettivi ed in definitiva garantisce il buon funzionamento dell'Organizzazione.

Non è un caso che il D.Lgs. 81\08 all'art 28 c2, lett.a obblighi esplicitamente il Datore di Lavoro ad individuare i ruoli dell'organizzazione aziendale che debbono provvedere all'attuazione delle misure ritenute opportune per garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza.

Uno dei punti di forza - ed al tempo stesso un limite - dei SGSL è che essi propongono uno schema di tipo Top - Down<sup>125</sup>, dal momento che deve essere l'Alta

\* PAOLO CLERICI, INAIL, professionista CONTARP della Direzione Regionale Liguria.

<sup>125</sup> BORGHETTO R., *L'integrazione necessaria tra SGSL e BBS*.

Direzione che elabora le Politiche, adotta il Manuale e ‘cala’ regole, procedure, istruzioni operative sull’Organizzazione che le deve recepire.

È dunque senz’altro vero che il *commitment* dell’Alta Direzione è la chiave di volta di un Sistema di Gestione vivo e funzionante, ma è altrettanto innegabile che le Risorse Umane (ovvero l’Organizzazione tutta) sono il ‘motore’ del Sistema, non relegabili al ruolo di meri esecutori.

La centralità del Fattore Umano viene enfatizzata non solo dagli studi più recenti nel campo del Performance Management e dalla normativa Italiana ed Europea ma scaturisce anche da una attenta analisi del modello strutturale dei Sistemi di Gestione, intesi in senso lato: coinvolgimento, partecipazione, consapevolezza, formazione sono tutti elementi essenziali sia delle BS OHSAS 18001:2007 che (ancor più) delle linee guida UNI-INAIL e delle loro molteplici versioni applicative (Linee di indirizzo SGI - AE per le aziende del settore Energia, Linee di indirizzo SGSL-MPI, eccetera).

### 9.3. Il ‘Fattore Umano’

Nel termine ‘Fattore Umano’ vengono inglobati molteplici aspetti di studio e vale senz’altro la pena di ricordare che negli Stati Uniti il termine ‘Human Factor’ viene estesamente utilizzato per individuare la disciplina che nel resto del mondo è nota come ‘Ergonomics’ o Ergonomia, secondo la definizione della International Ergonomics Association<sup>126</sup>: “L’Ergonomia (o scienza del Fattore Umano) è la disciplina scientifica che concerne lo studio delle interazioni tra essere umano e gli altri elementi di un sistema, e la professione che applica teorie, principi, dati e metodi per progettare allo scopo di migliorare il benessere umano e le prestazioni del sistema.”

Tale identità tra la ‘Scienza del Lavoro’ e la Scienza del ‘Fattore Umano’ è già di per sé illuminante. Nuovi termini e campi di applicazioni correlati al Fattore Umano vengono costantemente generati dal mondo scientifico e del lavoro, e ciò è tanto più sorprendente se si pensa che i primi studi sulla materia datano agli inizi del ‘900 ad opera di Taylor<sup>127</sup>, Gilbreth & Gilbreth<sup>128</sup>, Mayo<sup>129</sup>.

Il Fattore Umano si riferisce (Figura 10) a quegli elementi quali Lavoro, Organizzazione ed Individuo che hanno influenza sul comportamento e dunque conseguenze sugli obiettivi dell’Organizzazione.

L’obiettivo primario dell’approccio ‘Fattore Umano’ è il miglioramento del livello di affidabilità dell’operatore e più in generale del Sistema all’interno del quale

126 IEA Council, 2000 - [www.iea.cc](http://www.iea.cc).

127 TAYLOR F.W., *The Principles of Scientific Management*.

128 GILBRETH F., *Motion Study*.

129 MAYO E., *The Human Problems of an Industrial Civilization*.

il singolo lavoratore opera, tenendo conto della complessità di tutti gli elementi con i quali egli si deve interfacciare. Ciò implica evidentemente la tendenza a minimizzare la presenza di errori: le più dirette applicazioni connesse agli studi sul Fattore Umano analizzano infatti l'errore umano, inteso come squilibrio tra le componenti del Sistema 'Uomo - Macchina - Ambiente' che provoca un abbassamento dell'affidabilità dell'intero Sistema (anche se le singole componenti mantengono elevata affidabilità)<sup>130</sup>.



Fig. 19: Elementi del Fattore Umano<sup>131</sup>.

La necessità di approfondire lo studio dell'errore umano nasce nel settore aeronautico con lo scopo di massimizzare la sicurezza del volo: fondamentali sono i lavori di Reason<sup>132</sup> e Rasmussen<sup>133</sup> sulla modellizzazione degli errori e la schematizzazione delle modalità di accadimento.

È però su un altro modello di analisi degli errori che ci si vuole qui soffermare: il noto modello SHEL elaborato da Edwards<sup>134</sup> nel 1972 e modificato in SHEL(L) da Hawkins<sup>135</sup>: esso aiuta a comprendere le relazioni tra il Fattore Umano ed il resto del Sistema in cui esso si trova ad operare, come illustrato in figura 20.

**130** CLERICI P., GUERCIO A., N. TODARO, *Il fattore umano: tecniche di analisi, soluzioni, prospettive*, Atti 6° Seminario Professionisti Contarp, INAIL (2009).

**131** BARONE D., *L'importanza del fattore umano nella prevenzione degli infortuni e degli incidenti rilevanti*, Workshop Sicurezza sul lavoro e sicurezza di processo: I fattori di gestione e le buone pratiche.

**132** REASON J., *Human Error: Models and Management*, (2000).

**133** RASMUSSEN J., *Skills, rules, and knowledge: Signals, signs, and symbols and other distinctions in human performance models*.

**134** EDWARDS E., *Man and machine: Systems for safety*, British Airline Pilots Associations Technical Symposium, (pp. 21-36), British Airline Pilots Associations, London (1972).

**135** HAWKINS F.H., *Human factors in flight* (1993).

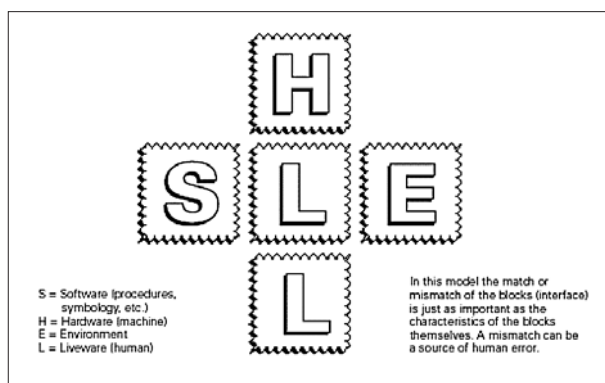


Fig. 20: Il modello SHELL di Hawkins (immagine tratta da 'Atlas Aviation' del 24 agosto 2009).

Il modello SHELL opera analizzando le interfacce tra le diverse componenti dell'Organizzazione, ovvero:

**S:** idee, procedure, prassi, regolamenti, norme

**H:** attrezzature, impianti, macchine

**E:** ambiente di lavoro, non solo dal punto di vista fisico, ma anche sociale

**L:** le persone, alla base o meglio al centro del Sistema.

Il Fattore Umano è il punto di partenza per ogni ragionamento sulle modalità di gestione dei vari aspetti dell'Organizzazione, partendo dalle interfacce, che volutamente sono rappresentate con confini irregolari: l'elemento umano presenta performance e limiti variabili all'interno dell'Organizzazione e sono dunque gli altri 'blocchi' che devono adattarsi a questo componente centrale, modellandosi sui limiti, sulle sue esigenze e sulle capacità per evitare stress e cali di performance. In particolare il modello attribuisce importanza ai seguenti aspetti:

**Interfaccia S - L:** cattiva interpretazione delle procedure, manuali non chiari, checklist non esaustive, complessità in generale o mancato collaudo delle "norme"

**Interfaccia H - L:** mancanza di utensili, strumenti inappropriati

**Interfaccia E - L:** ambiente di lavoro non adeguato

**Interfaccia L - L:** mancanza di personale, supervisori, supporto, problemi di comunicazione e rapporti interpersonali.

Si noti che il modello non prende in considerazione le interfacce che escludono la componente umana. L'interfaccia tra la Persona (L) e le Procedure (S) è critico: il lavoratore deve capire le idee per poterle applicare. Ma è l'interfaccia L - L quella che interessa maggiormente: l'individuo si deve relazionare con le altre risorse umane, che loro volta devono capire e condividere le idee e le regole.

Occorre dunque, prima di intraprendere ogni azione o Progetto che agisca sul 'Sistema' Organizzazione, effettuare un'accurata analisi del Gruppo Sociale,

capire come si creano le dinamiche, chi siano le figure di riferimento del ‘Liveware’ (capi carismatici, leader ‘de facto’, ecc.), quali siano i reali obiettivi (molto spesso quelli non detti, non ufficializzati) dell’Organizzazione: in definitiva il Modello SHELL, sviluppato in origine per l’analisi degli incidenti, può anche essere utilizzato per effettuare un’Analisi ergonomica dell’Organizzazione sulla quale si vuole innestare un SGSL.

Questo perché il modello propone un approccio sistemico completo, prendendo in considerazione sia gli errori attivi che quelli latenti e considerando che l’elemento Uomo è raramente, per non dire mai, la sola causa di un incidente (Wiegmann & Shappell<sup>136</sup>): occorre tener conto di tutta una serie di fattori contestuali correlati al compito che interagiscono con l’operatore influenzandone la performance: il modello.

La figura 21 schematizza una interpretazione dei possibili rapporti esistenti tra gli elementi di un SGSL ed il modello SHELL, mostrando come quest’ultimo possa fungere da chiave interpretativa nella fase di implementazione del sistema di Gestione.

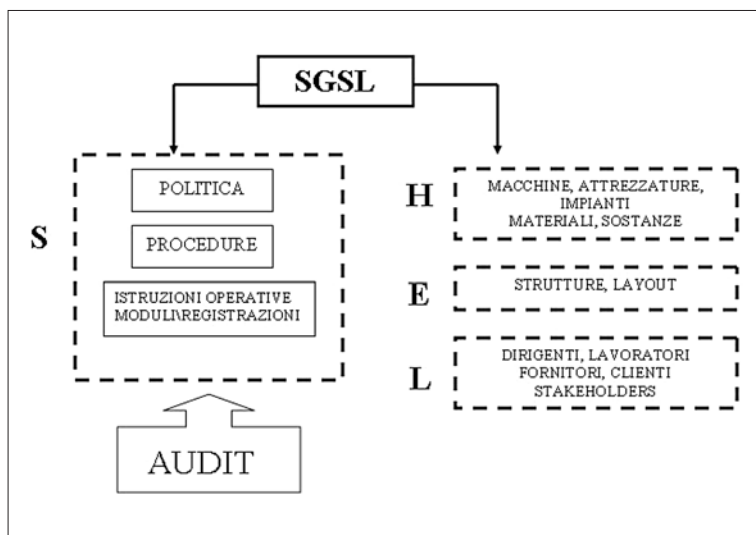


Fig. 21: Modello SHELL e SGSL.

<sup>136</sup> WIEGMANN D., SHAPPELL S., *A human error approach to aviation accident analysis: the human factors analysis and classification system.*

#### 9.4. *Aspetti della gestione del Fattore Umano*

Come si è già detto alcuni elementi di un SGSL coinvolgono direttamente le Risorse Umane: Competenza, Motivazione, Consapevolezza e soprattutto il Commitment della Direzione; si è anche visto che tutti gli altri elementi del Sistema devono comunque ‘passare’ attraverso l’interfaccia con il Liveware. In definitiva, senza una appropriata e ‘scientifica’ gestione del Fattore Umano non è possibile implementare e mantenere un SGSL in una qualsiasi Organizzazione! Occorre dunque creare il cosiddetto ‘Ambiente di controllo’, ovvero un clima interno rivolto alla condivisione di criteri - guida dei comportamenti verso prassi e procedure sicure.

Numerosi sono gli strumenti a disposizione per ottenere tale scopo: dalla classica formazione (frontale oppure con metodo ‘training on the job’) alle tecniche di Psicologia del Gruppo (Coaching, Team building, performance training, ecc.). Non va trascurata l’importanza della Comunicazione, che in una Organizzazione strutturata gerarchicamente deve includere procedure per favorire il dialogo tra ‘chi può ma non conosce’ (Direzione) e ‘chi conosce ma non può’ (i lavoratori). Le diverse modalità di approccio alle relazioni con gli altri sono l’oggetto di studio della disciplina nota come Programmazione Neuro Linguistica o PNL: “...lo studio dell’esperienza soggettiva” secondo uno dei suoi fondatori, Richard Bandler<sup>137</sup>. L’utilizzo dei principi e dei metodi della PNL trovano sempre più spesso applicazione in ambito aziendale sulla comunicazione, sulla leadership e sulle capacità di lavoro di gruppo.

Vanno infine menzionate le scoperte di Goleman<sup>138</sup> sull’intelligenza emotiva e le sue ripercussioni nei rapporti sociali.

Una non corretta gestione degli aspetti legati al Fattore Umano porta sovente a fenomeni di disequilibrio psicologico sociale all’interno dell’Organizzazione: l’influenza - ad esempio - dello Stress lavoro - correlato sulle performance di sicurezza sono state recentemente studiate<sup>139</sup> e normate dal D.Lgs. 81/2008 all’art. 28 c.1 - *bis*.

#### 9.5. *Il Comportamento*

Una branca particolare delle discipline di gestione del fattore Umano è rappresentata dal Behavioral Management, ovvero la gestione dei comportamenti. Il Comportamento è ciò che sta alla base di ogni azione: le metodiche di gestione

<sup>137</sup> BANDLER R., GRINDER J., *Frogs into Princes* (1979).

<sup>138</sup> GOLEMAN D., *Intelligenza emotiva*, Rizzoli (1997).

<sup>139</sup> Accordo Interconfederale per il recepimento dell’Accordo Quadro Europeo sullo Stress lavoro - correlato concluso l’8 Ottobre 2004 tra UNICE/UEAPME, CEEP e CES.

del comportamento agiscono secondo un ben definito Protocollo, ovvero attraverso Registre / Istruzioni / Riscontri e Feedback<sup>140</sup>. Secondo la Behavioral Based Safety (o BBS) l'efficacia dell'azione preventiva è legata alla valutazione oggettiva del comportamento, inteso come evento osservabile, misurabile, conteggiabile e riproducibile.

Il punto di partenza di un protocollo BBS è l'assessment iniziale dei comportamenti, che consiste in pratica di una serie di osservazioni, ovvero di Audit comportamentali: è evidente la possibile integrazione di questa attività all'interno di un SGSL. La cultura dell'Audit è infatti parte integrante di ogni Sistema di Gestione: è un momento di verifica dei processi e di analisi dei comportamenti, per capire la logica progettuale che sta dietro ai processi. È bene ricordare che in un Sistema di gestione correttamente implementato devono essere disponibili competenze specifiche per diversi tipi di auditing: tecnici ma anche prettamente psicologici e comunicativi.

### *9.6. Il ruolo della funzione 'Risorse Umane' nella gestione della sicurezza*

È evidente, a fronte di quanto sinora esposto, l'importanza di chi professionalmente si occupa della gestione delle Risorse Umane all'interno dell'Organizzazione. Intervenire sulla Formazione, sul Coinvolgimento e la Motivazione e sulla Consapevolezza della struttura 'Risorse Umane' è il primo passo da compiere in fase di implementazione di un SGSL: la differenza tra le norme della serie ISO e le BS OHSAS (e anche le UNI INAIL) sta proprio nella partecipazione delle Risorse Umane.

I rapporti funzionali tra le diverse strutture che a differenti livelli agiscono sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro sono schematizzati, ancora una volta partendo dal modello SHELL, in figura 4: mentre la funzione Human Resources è specificamente preposta a gestire il personale (il blocco L del modello) sotto tutti i punti di vista (carriera, pagamenti, spostamenti del personale, formazione, ecc.), il Servizio di Prevenzione e Protezione deve sovrintendere a tutti gli aspetti di sicurezza all'interno dell'Organizzazione, che comprendono naturalmente attrezzature, impianti e sostanze (il blocco H) ma anche il personale L, per quel che attiene alle tematiche di Salute e Sicurezza sul Lavoro (ad esempio la formazione) e dunque deve rapportarsi in maniera collaborativa con la funzione Risorse Umane.

Il ruolo del manager del Sistema di Gestione (della Qualità, dell'Ambiente, della Sicurezza o tutti e tre: Sistema di Gestione Integrato) dovrebbe essere quello di procedere tali rapporti funzionali e far sì che operino in maniera ottimale, for-

<sup>140</sup> MCSWEEN T. E. A CURA DI TOSOLIN F., BACCHETTA A., *Scienza & Sicurezza sul lavoro: costruire comportamenti per ottenere risultati.*

nendo gli strumenti operativi e le regole (il blocco S) per formalizzare i rapporti tra i diversi ‘blocchi’ del modello SHELL. Il SGSL dovrebbe fornire la guida per far sì che la funzione ‘Risorse Umane’ dell’Organizzazione, da semplice gestore ‘burocratico’ di un elemento cruciale quale è il Liveware, ne diventi (in sinergia con Servizio di Prevenzione e Protezione e Manager Sistema di Gestione Integrato) la cabina di regia e coordinamento per il buon funzionamento delle interfacce tra L e SHELL.

Nello schema proposto in figura 22, l’ambiente di lavoro E è molto più che una semplice interfaccia: è il ‘contenitore’ che racchiude sia fisicamente che socialmente tutti i rapporti esistenti, le procedure, i comportamenti all’interno dell’Organizzazione.

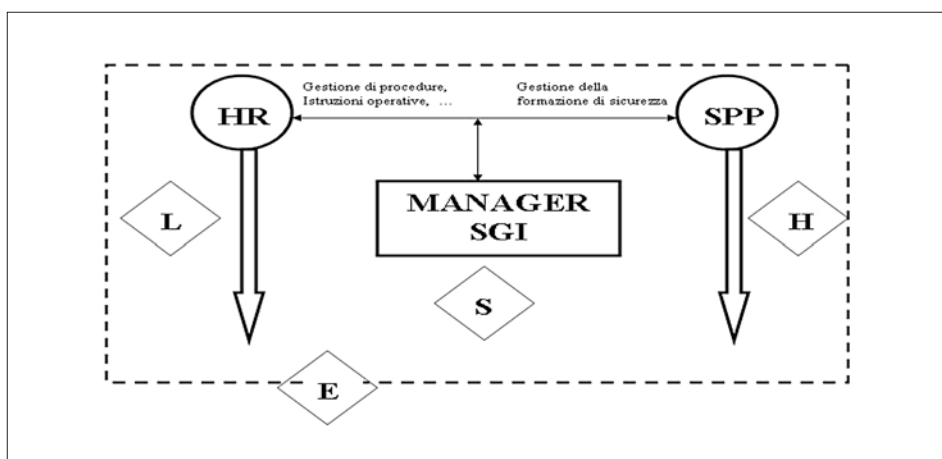


Fig. 22: Rapporti tra la funzione ‘Risorse Umane, Servizio di Prevenzione e Protezione e Sistema di Gestione.

## 9.7. Conclusioni

Il ruolo dell’elemento umano nell’implementazione e mantenimento di un SGSL è cruciale: numerosi sono gli strumenti di analisi e gestione a disposizione per ottimizzare la gestione del Fattore Umano.

La prima attenzione di chi implementa il Sistema di Gestione, dopo aver adeguatamente reso partecipe la Direzione, che con il suo impegno garantirà il buon funzionamento del Sistema, dovrà essere rivolta al coinvolgimento della funzione Risorse Umane (sovente denominata ‘Ufficio personale’): solo l’adeguato training e coinvolgimento di questa importante funzione dell’Organizzazione potrà consentire un corretto avvio di un Sistema che abbia per obiettivo il Miglioramento Continuo degli standard di salute e Sicurezza sul Lavoro.

## 10. Formazione e qualificazione delle figure professionali per i SGSL\*

Fortunatamente non è solo la qualità del prodotto/servizio o l'attenzione all'ambiente che indirizza sempre più le energie delle aziende verso l'applicazione di sistemi di gestione, in questi ultimi anni, infatti, è aumentata anche la sensibilità nell'adozione di sistemi di gestione per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Un riassunto tratto dalla banca dati di elaborazioni statistiche di Accredia (ex Sincert), l'ente italiano di accreditamento, mostra (figura 23) come accanto alla certificazione di sistemi di gestione qualità e ambiente si stia affermando, ancora rispetto a questi in numero contenuto, anche la certificazione di sistemi di gestione della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (SGSL) che nell'ultimo biennio ha visto più che raddoppiare il numero di siti certificati.

Anno	UNI EN ISO 9001: 1994	UNI EN ISO 9001: 2000	UNI EN ISO 9001: 2008	UNI EN ISO 14001: 1996	UNI EN ISO 14001: 2004	OHSAS 18001: 1999	OHSAS 18001: 2007
	Siti certificati			Siti certificati		Siti certificati	
1999	8010			334			
2000	11078			717			
2002	12815	9803		1807		143	
2003	7678	41697		2867		172	
2004		80429		4195		265	
2005		96379		5061	1065	307	
2006		104947			8933	617	
2007		113876			11440	1092	
2008		119945			12987	1015	355
2009		93598	28121		13543		1616
2010		26334	89872		13222		2561
<b>2011</b>			<b>135297</b>		<b>15948</b>		<b>5566</b>

Fig. 23: Siti certificati sotto accreditamento in Italia - Da Banca Dati ACCREDIA aggiornata a settembre 2011.

Rappresentando graficamente i dati riportati in tabella relativi alla variazione nel corso dell'anno dei siti certificati BS OHSAS 18001 appare in maniera evidente (vedi figura 9 a pagina 96) il forte aumento della richiesta di certificazione che si è avuto soprattutto in questi ultimi anni superando l'andamento che per gli altri standard, qualità e ambiente, non ha mai visto quintuplicarsi nell'arco di pochi anni le richieste di certificazione.

La distribuzione per regione, come mostra la figura 24, rispecchia poi la corrispondenza con la numerosità dei rispettivi siti produttivi.

Una ragione dell'aumento dei siti certificati può ricercarsi nella cogenza dell'articolo 30 "Modelli di organizzazione e di gestione" del D.Lgs. 81/2008 laddove, in sede di prima applicazione, si presumono conformi ai requisiti dell'articolo, per le parti corrispondenti, i modelli di organizzazione aziendale definiti conformemente

\* LOREDANA QUARANTA, INAIL, professionista CONTARP presso Staff Tecnico Multidisciplinare della Direzione Centrale Prevenzione.

alle Linee guida UNI-INAIL per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL) del 28 settembre 2001 o al British Standard OHSAS 18001:2007 .



Fig. 24: Ripartizione regionale dei siti certificati OHSAS 18001 sotto accreditamento.

Il richiamo normativo sicuramente ha inciso e continua ad incidere sull'aumento delle richieste di certificazione, è da notare però che la legge non fa esplicito riferimento soltanto a standard certificativi ma anche all'adozione di Linee guida SGSL. Un panorama completo di siti certificati e non che adottano sistemi di gestione per la salute e sicurezza attualmente è difficile averlo. Accanto al dato riportato da Accredia dovremmo considerare anche quello relativo a siti aziendali che seguono "linee guida" SGSL a partire da quelle pubblicate nel 2001 dall' International Labour Organization (ILO) "Guidelines on occupational safety and health management systems" per finire alle linee guida italiane UNI-INAIL - Parti sociali pubblicate nel settembre 2001.

In merito a quest'ultimo dato qualche indicazione possiamo darla facendo riferimento al numero di richieste pervenute nell'ambito dei finanziamenti alle imprese, per la realizzazione di interventi in materia di salute e sicurezza sul lavoro, che l'INAIL ha erogato con più bandi dal 2002 ad oggi come mostra la figura seguente:

		OHSAS 18001	Linee guida SGSL	Modelli organizzativi e di responsabilità sociale
Incentivi economici INAIL per l'adozione di un sistema di gestione per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro	Anni 2002-2004	99	517	
	Anno 2006	55	526	
	Anno 2010	254*		

\*dato da consolidare

Fig. 25: Richieste di finanziamento di SGSL pervenute all'INAIL.

Sicuramente, come prima detto, il D.Lgs. 81/2008 ha dato un forte impulso all'adozione dei sistemi di gestione, nel decreto, però, non ritroviamo riferimenti relativi alla formazione di coloro che sono coinvolti nell'applicazione di un SGSL. L'articolo 32 del D.Lgs. 81/2008 "Capacità e requisiti professionali degli addetti e dei responsabili dei servizi di prevenzione e protezione interni ed esterni" richiede per lo svolgimento della funzione di responsabile del servizio di prevenzione e protezione il possesso di un attestato di frequenza, con verifica dell'apprendimento, a specifici corsi di formazione in materia di prevenzione e protezione dei rischi, anche di natura ergonomica e da stress lavoro - correlato, di organizzazione e gestione delle attività tecnico amministrative e di tecniche di comunicazione in azienda e di relazioni sindacali. Si è sentita in questo caso l'esigenza di chiarire la necessità che tali figure abbiano competenze anche di carattere organizzativo - gestionale nonché comunicativo - relazionale per collaborare alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori.

Questi elementi però non sono ancora sufficienti per individuare le competenze che qualificano anche in ambito SGSL. In questo caso occorre rivolgere l'indagine altrove, fuori dall'ambito legislativo. Guardando alla tipologia di corsi di formazione che il mercato ha messo e mette a disposizione in tema di SGSL ci si rende conto della notevole differenza nell'offerta formativa che c'è, in termini di numerosità, tra i corsi per safety auditor rispetto ai corsi per progettisti o consulenti SGSL, eppure la verifica avviene a fronte di un sistema già implementato che qualcuno con competenze specifiche deve mettere in piedi.

In altri ambiti quali qualità, ambiente, o SA8000 (standard internazionale che elenca i requisiti per un comportamento eticamente corretto delle imprese e della filiera di produzione verso i lavoratori) corsi di formazione per sistemista e auditor viaggiano quasi di pari passo mentre in ambito salute e sicurezza sul lavoro il divario risulta accentuato.

Un altro elemento da considerare è che i percorsi formativi per auditor per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro trovano un valido riferimento nella ISO 19011. La vecchia versione dedicava uno specifico capitolo alle competenze e valutazioni degli auditor. Accanto alle capacità di saper applicare le conoscenze e le abilità, ottenute mediante l'istruzione, l'esperienza di lavoro, la formazione e l'addestramento come auditor e l'esperienza di audit, vengono considerate anche le caratteristiche personali poiché "la fiducia e l'affidabilità accordata al processo di audit, dipende dalla competenza di coloro che effettuano l'audit".

In merito alla formazione degli auditor la norma riportava che l'esperienza ha dimostrato che un parametro appropriato per la formazione degli auditor che conducono audit di certificazione e simili sia di 40 ore di formazione ed addestramento sull'audit. Venivano anche considerati i requisiti richiesti per il mantenimento ed il miglioramento della competenza e per la valutazione degli auditor.

Nella nuova edizione della norma ISO 19011, pubblicata a novembre 2011, resa necessaria per la presenza di nuovi standard gestionali sorti in specifici ambiti, vengono ampliati e sistematizzati ulteriormente tali requisiti.

Uno specifico allegato è dedicato ad esempi di competenze e conoscenze che gli auditor, in maniera diversificata a seconda dello standard di riferimento rispettivo per cui effettueranno l'audit, devono possedere. Ad esempio per l'auditor di un SGSL le competenze spaziano dall'individuazione dei pericoli e valutazione di tutti i rischi al comportamento umano, all'interazione uomo - uomo, a metodi relativi alla partecipazione del personale, al benessere dei lavoratori, quindi non soltanto competenze tecniche operative ma anche basate sul coinvolgimento dell' "elemento umano" che muove i comportamenti in azienda.

Requisiti altrettanto stringenti richiesti per l'auditor di SGSL non si ritrovano per i progettisti/consulenti SGSL.

Se da un lato si scende ad indicare anche le caratteristiche personali che un auditor deve possedere e si dettagliano puntualmente le competenze, dall'altro sono alquanto carenti le indicazioni per le competenze e la formazione che un progettista/consulente SGSL deve possedere. Sicuramente il momento della verifica è altrettanto importante quanto quello dell'implementazione: mettere in piedi un sistema fallace, quant'anche in maniera inconsapevole, ha ripercussioni rilevanti sull'organizzazione della sicurezza, per cui se all'interno della fase di monitoraggio e verifica tali falle non solo non si colmano ma neppure si riesce ad individuarle ben venga un audit sistematico e sistematizzato.

Si potrebbe dare per scontato che le competenze richieste per gli auditor siano necessariamente possedute anche dai progettisti/consulenti di SGSL che dovranno in aggiunta essere abili nella progettazione e gestione di un SGSL.

La formazione di progettisti o consulenti di SGSL assume senz'altro caratteristiche più complesse rispetto a quella prevista per gli auditor e se proviamo ad esaminare gli schemi di qualificazione dei corsi per progettisti/consulenti SGSL di Organismi di certificazione delle professionalità e della formazione vediamo che si parte da un numero di ore pari ad 80. Per quanto nella nuova ISO 19011 sia ormai assente il riferimento alle 40 ore di formazione previste per gli auditor, una indicazione della articolazione del percorso formativo per progettisti/consulenti pari al doppio di ore in aula può farci capire quanto più complessa debba essere la formazione di queste figure.

L'INAIL dal 2003 eroga corsi di formazione per progettisti/consulenti di SGSL qualificando il proprio corso secondo criteri definiti da organismi di certificazione del personale e di formazione. L'impegno che viene richiesto ai partecipanti è sicuramente notevole poiché richiede la presenza in aula per 80 ore, l'elaborazione di un manuale e di una procedura e un esame finale in cui vengono verificate anche le conoscenze normative sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, indispensabili per affrontare la progettazione o la consulenza in tema di SGSL.

Nella tabella in figura 16 ritroviamo uno schema riassuntivo dei corsi svolti fino al 2011 dall'INAIL e nati nell'ambito di accordi presi con i Comitati Paritetici rappresentativi di associazioni datoriali e sindacali e poi proseguiti su specifiche esigenze territoriali o di associazioni.

Sono stati formati 272 rappresentanti di associazioni di categoria datoriale e sindacale, di aziende, di pubbliche amministrazioni e quasi tutti hanno superato l'esame finale.

Il percorso formativo INAIL per progettisti/consulenti in SGSL si articola in 4 moduli che affrontano, anche attraverso esercitazioni e casi studio, argomenti strutturati secondo le seguenti macro aree:

- "Elementi di management"
- "Progettazione e pianificazione del SGSL aziendale"
- "Coinvolgimento, partecipazione, comunicazione e gestione documentale"
- "Monitoraggio, riesame e miglioramento del SGSL"

Il contenuto di questi moduli spazia dall'approccio per processi, alle tecniche di project management, dalla leadership aziendale all'analisi e gestione del rischio, dall'esame dello stato iniziale e definizione della politica alla organizzazione aziendale e alla pianificazione del SGSL, da tecniche e modalità per la gestione dell'emergenza, all'importanza della comunicazione, della formazione, del coinvolgimento e della consapevolezza del rischio per arrivare alla gestione documentale, alla programmazione e gestione del monitoraggio, all'analisi dei dati e finire con tecniche statistiche, analisi delle non conformità e riesame del sistema.

Anno di erogazione del corso	N° partecipanti	Associazioni/aziende/istituti rappresentati
2003	13	Confartigianato Roma
2004	15	Confartigianato, INAIL Roma
2005	8	Unindustria Treviso
2005	12	API Caserta
2006	27	INAIL CONTARP
2007	16	Associazioni datoriali della piccola e media impresa, Roma
2007	14	Comitati paritetici Bologna
2007	19	CPNA SNAS, INAIL Bolzano
2008	8	CPNA SNAS Roma
2008	16	API Molise Campobasso
2008	14	Comitati paritetici, INAIL Bari
2008	18	Comitati misti Torino
2009	15	CNA, Confartigianato, Confindustria, Federimprese, Unionapi, INAIL Bologna
2009	18	ANCE, Associazione dei lavoratori di Arezzo, CNA, Confartigianato imprese, Confindustria, INAIL Arezzo
2009	19	Comitati paritetici Bergamo
2009	10	Tecnici dei servizi Asl Umbria, THYSSENKRUPP A.S.T Terni
2010	17	Associazioni di categoria, INAIL Pisa
2011	13	Consel Consorzio Elis Roma

Fig. 26: Sintesi dei corsi progettisti/consulenti SGSL svolti dall'INAIL dal 2003 ad oggi.

È sicuramente un percorso che richiede un notevole sforzo sia da parte dei partecipanti che dei docenti poiché gli argomenti che si affrontano trovano applicazione nella gestione della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e ben possiamo renderci conto della valenza significativa di un percorso formativo del genere.

Interrogando ancora una volta le banche dati Accredia sulle figure professionali certificate, il numero di safety auditor in possesso di certificazione rilasciata da organismi di certificazione del personale accreditati da Accredia (al 30 - 11 - 2011 la banca dati conteneva soltanto le figure professionali certificate da AICQ - SICEV, CEPAS, FAC, ICFP, Know How certification S.r.l. e SACERT) risulta pari a 116, 293 sono invece i responsabili del safety audit ma è pari a zero il numero di consulenti/progettisti SGSL. Interrogando altre banche dati di organismi di certificazione del personale ritroviamo ancora una volta una notevole numero di safety auditor e pochissimi consulenti SGSL.

Ad un forte aumento di siti certificati OHSAS 18001 non corrisponde un altrettanto aumento di consulenti SGSL. È intenzione dell'INAIL riuscire a sistematizzare una offerta formativa in questo ambito, offerta che fino ad oggi è stata improntata solo a soddisfare specifiche richieste. La valutazione dei corsi per progettisti/consulenti di SGSL fatta dai partecipanti esprime un indice di gradimento elevato e questo, insieme alla valenza "sociale" che un corso del genere assume e alle numerose richieste che ci giungono, ci conforta nell'idea di quanto sia più che mai opportuno e necessario che l'INAIL proponga sistematicamente anche questo percorso formativo così come già accade per i moduli A, B, e C relativi alla formazione per responsabili e addetti del servizio di prevenzione e protezione (art.32 del D.Lgs. 81/2008) nonché per la formazione degli RLS. Un aspetto da non sottovalutare anzi a cui puntare rimane senza dubbio la qualità della formazione. Quanto la qualità della formazione rientri nelle scelte organizzative è difficile dirlo. Non dobbiamo dimenticare che le scelte organizzative influiscono sul comportamento dei lavoratori, arrivando a condizionarlo e anche la qualità della formazione diventa una scelta organizzativa. Lo stesso "benessere organizzativo" o "clima aziendale" o semplicemente la partecipazione ed il coinvolgimento dei lavoratori dipendono da scelte organizzative. Quanto queste scelte influiscano poi anche sulla performance lavorativa è facilmente intuibile. In tema di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro diventa quanto mai delicato questo aspetto. La motivazione che spinge ad un comportamento "sicuro" va ricercata anche negli strumenti di informazione e formazione che già il D.Lgs. 81/2008 delinea e che un SGSL impone come strumento di gestione del rischio. Non a caso nel SGSL viene data importanza alla consapevolezza del rischio associato alle attività lavorative. Una percezione corretta della rischiosità di una lavorazione potrà anche non evitare i casi di violazione di norme di sicurezza ma certamente consentirà di esserne coscienti. Accanto ad una formazione qualificata l'esistenza di procedure, di una struttura organizzativa adeguata, di una comunicazione efficace in poche parole di tutti quei requisiti che un SGSL richiede e che le figure professionali in esso coinvolte devono saper applicare aiuterà senza dubbio a migliorare la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

## **11. Un Modello di Organizzazione e Gestione della Sicurezza (MOGS) semplificato. La strategia della Regione Veneto per promuovere l'organizzazione per la gestione della salute e sicurezza negli ambienti di lavoro\***

### *11.1. Sintesi*

La Direzione Regionale per la Prevenzione del Veneto ha prodotto le “Linee di Indirizzo per l'organizzazione aziendale della sicurezza” e le “Indicazioni Operative” con le quali i 21 Spisal (Servizi di Prevenzione, Igiene e Sicurezza negli Ambienti di Lavoro) hanno valutato e promosso la gestione della sicurezza, con particolare riferimento alla gestione di quattro “processi critici”. Negli anni 2006 - 2010 sono state coinvolte 1224 Aziende.

Sulla base di questa esperienza la Regione Veneto sta completando la definizione di un Modello di Organizzazione e Gestione della Salute e sicurezza negli ambienti di lavoro (MOGS) che possa essere adottato soprattutto nelle Micro e Piccole Imprese. Il MOGS dovrà possedere i “requisiti di qualità” necessari e sufficienti per dimostrare di essere “efficacemente attuato”.

Questo “MOGS semplificato” sarà proposto alla condivisione delle “Parti Sociali” (Associazioni Imprenditoriali ed Organizzazioni Sindacali dei lavoratori dipendenti); dell'INAIL; dei Consulenti per la sicurezza.

Gli Spisal proporranno questo MOGS alle Aziende, in tutte le occasioni di contatto, ed utilizzando i “requisiti di qualità” valuteranno l'organizzazione aziendale della sicurezza, allo scopo di promuoverla fornendo indicazioni di miglioramento.

### *11.2. Razionale*

Vi è ampio consenso sul fatto che l'adozione di un Sistema di Gestione della Salute e della Sicurezza del Lavoro (SGSL) costituisca una strategia organizzativa, non obbligatoria per legge, vantaggiosa per l'Azienda. Una buona gestione aziendale della prevenzione infatti migliora il livello di sicurezza e salute dei lavoratori, ma produce anche economie di gestione legate alla riduzione dei costi diretti ed indiretti legati a infortuni, incidenti, malattie; migliora l'immagine interna ed esterna dell'organizzazione, il che si traduce in una maggiore competitività dell'azienda. Ciò premesso, la Direzione Regionale per la Prevenzione del Veneto si è posta l'obiettivo di individuare quali caratteri-

\* IVO DAGAZZINI, Direttore SPISAL ULSS 4 Alto Vicentino (Thiene - VI), componente per la Regione Veneto del Comitato 4 sui SGSL della Commissione Consultiva Permanente ex art. 6 D.Lgs. 81/2008.

stiche (requisiti di qualità necessari e sufficienti) debba possedere un SGSL/MOGS per poter essere implementato, soprattutto nelle Micro e Piccole Imprese che rappresentano la stragrande maggioranza delle realtà produttive. Questa azione si colloca in un contesto produttivo caratterizzato da un numero ancora limitato ma crescente di Imprese, anche di piccole dimensioni, che stanno sviluppando un MOGS con modalità che vanno oltre l'obbligo di legge, perché ne hanno colto l'utilità economica. Queste Imprese tuttavia rischiano di trovarsi ostacolate nel loro processo virtuoso, paradossalmente, da una Legislazione complessa e da azioni di controllo della Pubblica Amministrazione (PA) che a volte le orientano verso adempimenti formalistici. Oltre a ciò le Aziende possono essere disorientate da Consulenze per la sicurezza che le spingono verso interventi complicati, onerosi ed a volte poco utili. In questo contesto si sta progressivamente definendo quale ruolo possa svolgere il SSN attraverso i Servizi di Prevenzione delle ASL, quale sia l'atteggiamento più efficace da adottare e quali siano i contenuti da proporre, per "semplificare" la Legge e promuovere la gestione della sicurezza.

Associando l'assistenza alla vigilanza, si è mantenuto costante l'impegno a sviluppare un confronto positivo tra il Datore di Lavoro ed il Servizio di Prevenzione dell'Asl, per fare percepire lo Spisal una struttura utile ed il Datore di Lavoro un soggetto cui viene dato credito e ascolto. Con questa iniziativa si ritiene inoltre che si possa orientare positivamente le Imprese, che sono molto preoccupate dalla "responsabilità amministrativa ex D.Lgs. 231/2001", distogliendole dalla priorità di investire economicamente in un "collegio di difesa in ambito penale", per impegnarle piuttosto a migliorare l'Organizzazione e la Gestione di processi fino ad adottare ed efficacemente attuare un MOGS.

### *11.3. I documenti di riferimento*

Due sono i Documenti prodotti nella Regione Veneto nel 2007, che sintetizzano contenuti e metodo adottati:

- le Linee di indirizzo per la valutazione dell'organizzazione aziendale della sicurezza - aprile 2007, che si ispirano alle Linee Guida UNI-INAIL ed a Guide Operative delle Associazioni Imprenditoriali, ed individuano i "requisiti di qualità" dell'organizzazione per la sicurezza e dei quattro Processi ritenuti critici.
- Le Indicazioni operative per promuovere l'organizzazione aziendale della sicurezza - dicembre 2007, che descrivono le modalità di intervento da adottare da parte degli Spisal, allo scopo di mantenere equilibrio ed autorevolezza sia nell'attività di assistenza che di vigilanza.

Le “Linee di Indirizzo per la valutazione dell’Organizzazione aziendale della Sicurezza” trattano i seguenti argomenti:

1. L’organizzazione per la sicurezza: requisiti
  - Obiettivi e Impegni
  - Pianificazione delle attività
  - Compiti e responsabilità
  - Procedure operative
  - Verifiche periodiche
  - Riesame per il miglioramento continuo.
2. Esempi di Procedure e di Moduli relativi a quattro “Processi critici”:
  - 2.1 - la gestione degli infortuni, incidenti e comportamenti pericolosi;
  - 2.2 - la gestione della manutenzione;
  - 2.3 - la gestione dei Dispositivi di Protezione Individuale;
  - 2.4 - la gestione dell’informazione, formazione ed addestramento.
3. I requisiti di qualità dei quattro processi.

Per individuare la “concreta attuabilità“, nella stesura dei Documenti ci si è confrontati con le Parti Sociali (Associazioni Imprenditoriali e Organizzazioni Sindacali dei Lavoratori Dipendenti). Evidenziamo che le “Linee di Indirizzo per la valutazione dell’Organizzazione aziendale della Sicurezza” propongono ai Datori di Lavoro un modello organizzativo semplificato, implementabile anche nelle Piccole e Micro Imprese.

#### ***11.4. Gli interventi nelle Aziende: valutazione di processi ed indicazioni di miglioramento***

Le Linee di indirizzo e le Indicazioni Operative sono state collaudate dai 21 SPISAL del Veneto, negli anni 2006 - 2010 presso 1264 Aziende, nelle quali è stata valutata la gestione dei quattro “processi critici” e sono state date indicazioni di miglioramento. Nelle tabelle che seguono si riportano alcuni dati relativi al triennio 2008 - 2010 nel corso del quale sono state coinvolte 888 Aziende.

#### ***11.5. L’attività svolta dagli SPISAL della Regione Veneto per valutare e promuovere l’organizzazione aziendale della sicurezza***

Totale Aziende visitate nel periodo 2006 - 2010:	1.264 Aziende
di cui nel triennio 2008 - 2010	888 Aziende

L'attività svolta nel triennio 2008 - 2010:

Tabella 1

*Suddivisione delle Aziende visitate per n. addetti (Totale 888 Aziende).*

Dimensione (n. addetti)	2008		2009		2010	
	n. aziende visitate	%	n. aziende visitate	%	n. aziende visitate	%
1 - 50	134	73,2	205	70,2	206	49,9
51 - 250	39	21,3	70	24,0	174	42,1
>250	10	5,5	17	5,8	33	8,0
<b>Totale</b>	<b>183</b>	<b>100</b>	<b>292</b>	<b>100</b>	<b>413</b>	<b>100</b>

Tabella 2

*Suddivisione delle Aziende visitate per comparto (Totale 888 Aziende).*

Comparto	2008		2009		2010	
	n. aziende visitate	%	n. aziende visitate	%	n. aziende visitate	%
alimentare	5	2,8	4	1,4	29	7,0
metalmecanica	48	26,2	94	32,2	164	39,7
chimica	21	11,5	25	8,6	42	10,2
edilizia	10	5,6	28	10,1	21	5,1
legno	15	8,4	26	9,4	20	4,8
servizi	62	34,8	58	19,9	72	17,4
altro	22	10,7	57	18,4	65	15,8
<b>Totale</b>	<b>183</b>	<b>100</b>	<b>292</b>	<b>100</b>	<b>413</b>	<b>100</b>

Le Aziende visitate sono soprattutto Aziende di piccole e medie dimensioni ed appartenenti a svariati comparti produttivi, con prevalenza del metalmecanico. L'intervento degli Spisal è aumentato nel corso degli anni.

### 11.6. I Processi valutati negli anni 2008 - 2010

Secondo le “Indicazioni Operative” potevano essere valutati uno o più processi, pertanto il dato “Aziende valutate” non corrisponde al totale delle “Aziende visitate”.

Tabella 3.1

*La valutazione del Processo Infortuni/Incidenti/Comportamenti pericolosi - 2008 - 2010.*

ANNO	Processo INFORTUNI/INCIDENTI/COMPORAMENTI PERICOLOSI	
	Aziende valutate	Aziende con azioni di miglioramento indicate
2008 (Aziende visitate 183)	162 (88,5%)	125 (77,2%)
2009 (Aziende visitate 292)	236 (80,8%)	159 (67,4%)
2010 (Aziende visitate 413)	379 (91,8%)	138 (36,4%)
<b>2008 - 2010 (Totale Aziende visitate 888)</b>	<b>777 (87,5%)</b>	<b>422 (54,3%)</b>

Tabella 3.2

*La valutazione del Processo Manutenzione - 2008 - 2010.*

ANNO	Processo MANUTENZIONE	
	Aziende valutate	Aziende con azioni di miglioramento indicate
2008 (Aziende visitate 183)	72 (39,3%)	39 (54,2%)
2009 (Aziende visitate 292)	148 (50,7%)	82 (55,4%)
2010 (Aziende visitate 413)	206 (49,9%)	98 (47,6%)
<b>2008 - 2010 (Totale Aziende visitate 888)</b>	<b>426 (48,0%)</b>	<b>219 (51,4%)</b>

Tabella 3.3

*La valutazione del Processo DPI - 2008 - 2010.*

ANNO	Processo DPI	
	Aziende valutate	Aziende con azioni di miglioramento indicate
2008 (Aziende visitate 183)	79 (43,2%)	45 (57,0%)
2009 (Aziende visitate 292)	191 (65,4%)	125 (65,4%)
2010 (Aziende visitate 413)	247 (59,8%)	114 (46,1%)
<b>2008 - 2010 (Totale Aziende visitate 888)</b>	<b>517 (58,2%)</b>	<b>284 (54,9%)</b>

Tabella 3.4

*La valutazione del Processo Formazione /Informazione/Aggiornamento - 2008-2010.*

ANNO	Processo FORMAZIONE/INFORMAZIONE/AGGIORNAMENTO	
	Aziende valutate	Aziende con azioni di miglioramento indicate
2008 (Aziende visitate 183)	92 (50,3%)	64 (69,6%)
2009 (Aziende visitate 292)	193 (66,1%)	117 (60,6%)
2010 (Aziende visitate 413)	250 (60,5%)	113 (45,2%)
2008 - 2010		
<b>(Totale Aziende visitate 888)</b>	<b>535 (60,2%)</b>	<b>294 (54,9%)</b>

Nella maggioranza delle Aziende visitate, anche se con percentuali diverse in relazione al processo considerato, gli SPISAL hanno indicato le azioni di miglioramento necessarie per migliorare l'organizzazione e la gestione della prevenzione. Ciò significa che gli SPISAL, utilizzando le "Linee di Indirizzo per la valutazione dell'organizzazione aziendale della sicurezza" ed adottando le modalità esplicitate nelle "Indicazioni Operative", sono stati in grado di entrare nel merito e valutare l'organizzazione aziendale per la sicurezza, sia di Aziende già certificate (OHSAS 18001), sia di Aziende che utilizzavano altri sistemi di gestione (Linee Guida UNI INAIL e Guida operativa Lavoro sicuro prodotta da Confindustria Veneto) e sia di Aziende con sistemi di gestione anche non formalizzati. In tutte queste tipologie di Aziende gli SPISAL sono stati in grado di identificare gli elementi di inefficienza dell'organizzazione e della gestione riferendoli a determinati "requisiti di qualità" ed hanno dato suggerimenti per il loro miglioramento.

Sino ad ora gli Spisal sono intervenuti per valutare la gestione dei quattro processi ritenuti critici, ma è in corso l'aggiornamento e l'ampliamento delle Linee di Indirizzo, con l'aggiunta di tre altri processi (la Valutazione dei Rischi, la Sorveglianza Sanitaria, i Lavori in Appalto).

Con queste modifiche il Modello Organizzativo così delineato sarà coerente con quello descritto dall'art. 30 del D.Lgs. 81/2008.

### ***11.7. La partecipazione alla Commissione Consultiva Permanente ex art. 6 D.Lgs. 81/2008, nel Comitato 4 sul MOG***

La Regione Veneto partecipa ai lavori del Comitato 4 della Commissione Consultiva Permanente ex art. 6 D.Lgs. 81/2008 che ha prodotto il documento "MOG ex art. 30. Chiarimenti sul sistema di controllo ed Indicazioni per l'adozione del sistema disciplinare per le Aziende che hanno adottato un modello

organizzativo e di gestione conformemente alla Linee Guida Uni - INAIL ed al BS OHSAS 18001:2007". Tale documento è stato pubblicato con lettera circolare del 11 luglio 2011 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

I lavori del Comitato 4 sul MOG stanno proseguendo per "elaborare procedure semplificate per la adozione e la efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza nelle piccole e medie imprese": la Regione Veneto porterà l'esperienza maturata sull'argomento.

### ***11.8. Il Bando SGS 2010 - Contributi alle aziende per migliorare la gestione della salute e sicurezza sul lavoro. L'evidenza documentale richiesta. Il Bando SGS 2012***

Con il "Bando di Concorso per l'attribuzione di contributi alle aziende per migliorare la gestione della salute e sicurezza sul lavoro" (Bando SGS), la Regione Veneto ha inteso promuovere la gestione della salute e sicurezza, diffondendo la conoscenza delle "Linee di Indirizzo per la valutazione dell'Organizzazione aziendale della Sicurezza".

Il concorso prevedeva di assegnare contributi a fondo perduto per un totale € 1.120.000,00 alle Aziende pubbliche e private che dimostravano di aver implementato la gestione della salute e della sicurezza sul lavoro.

In questo particolare momento di crisi economica si è ritenuto necessario sostenere le Imprese affinché non riducano l'attenzione verso la sicurezza, ma anzi la aumentino, destinando il 70% alle aziende di piccole dimensioni (fino a 50 addetti), che sono caratteristiche del tessuto produttivo regionale.

Lo stanziamento deriva dalle somme introitate dalla Regione per i pagamenti effettuati dalle Aziende a titolo di sanzioni (*ex art. 21 comma 2 del D.Lgs. 758/1994*) comminate dai Servizi di Prevenzione Igiene e Sicurezza sul Lavoro (Spisal) nei casi di violazione delle Leggi in materia di igiene e sicurezza sul lavoro.

Tali somme vengono in questo modo reinvestite nelle Aziende per un progetto finalizzato a migliorare la gestione della salute e sicurezza sul lavoro.

Alle Aziende che partecipano al Bando viene proposto di implementare un modello di organizzazione semplice e specificamente pensato per le piccole imprese, quale risulta illustrato nel documento "Linee di indirizzo per la valutazione dell'organizzazione aziendale della sicurezza" che è stato prodotto dagli Spisal del Veneto ed è stato condiviso con le Parti Sociali.

Sono pervenute 1359 richieste di adesione al concorso: 960 di Ditte fino a 50 addetti; 399 di Ditte con più di 50 addetti. Sono risultate finanziabili 196 Imprese fino a 50 addetti e 45 imprese con più di 50 addetti.

Per ottenere il contributo richiesto, queste Aziende dovranno realizzare entro dicembre 2011 gli interventi progettati, producendo "evidenza documentale" dei risultati e rendicontando l'ammontare delle spese sostenute.

L' "evidenza documentale" che è stata richiesta rappresenta un ulteriore contributo alla semplificazione del MOG: i documenti riguardano la politica della sicurezza; l'organigramma; la pianificazione degli interventi; le procedure di gestione dei quattro "processi critici"; la pianificazione degli audit; il primo riesame di sistema.

Entro l'anno corrente 2011 - primi mesi del 2012, avremo la possibilità di misurare gli effetti dell'iniziativa.

Il Bando verrà riproposto anche per l'anno 2012, con un ulteriore finanziamento pari a € 1.900.000,00.

### *11.9. Prospettive*

È in corso l'aggiornamento del Documento "Linee di indirizzo per la valutazione dell'organizzazione aziendale della sicurezza", che prevede di estendere l'indicazione di requisiti di qualità ad un totale di sette processi, coerenti con quelli citati nell'art. 30 D.Lgs. 81/2008 "Modelli di organizzazione e gestione". Nel Documento si riporteranno gli esempi delle "evidenze documentali" ad uso soprattutto delle Micro e Piccole Imprese; si adotteranno le indicazioni sul sistema disciplinare ed i chiarimenti sul sistema di controllo approvati dalla Commissione Consultiva Permanente.

Nell'aggiornamento sono coinvolte le Parti Sociali, l'INAIL, la Direzione del Lavoro, i Consulenti.

L'obiettivo è quello di pervenire alla condivisione di quelli che precedentemente abbiamo definito "requisiti di qualità" necessari e sufficienti per un MOG, allo scopo di fare giungere al Datore di Lavoro un messaggio coerente, da parte di Spisal, INAIL, Direzione del Lavoro, Associazioni, Consulenti, un messaggio che consenta al Datore di Lavoro di attuare gli interventi necessari a rispettare la Legge con efficienza ed efficacia.

## **12. Il sistema di gestione della sicurezza per gli impianti a rischio di incidente rilevante\***

### *12.1. Il quadro normativo*

Il settore degli impianti a rischio di incidente rilevante è l'unico settore in cui le norme di legge obbligano il gestore ad adottare un sistema di gestione per la sicurezza ovviamente finalizzato alla prevenzione degli incidenti rilevanti. È quindi

\* BARBARA MANFREDI, INAIL, professionista CONTARP presso lo Staff Tecnico Multidisciplinare della Direzione Centrale Prevenzione.

importante esaminare l'evoluzione normativa del settore per comprendere le motivazioni della normativa UNI.

A seguito del tragico incidente di Seveso del luglio 1976, la Comunità Europea decise di avviare una politica comune per evitare che potessero ripetersi incidenti dalle conseguenze così devastanti per gli abitanti e per l'ambiente circostante. Nacque così la direttiva 82/501/CEE (cosiddetta "Direttiva Seveso I"). A distanza di vari anni la direttiva è stata modificata da altre due direttive (96/82/CE o "Seveso II" e 2003/105/CE o "Seveso III"), che hanno introdotto, tra le varie modifiche, anche il principio della necessità di un approccio gestionale e non solo basato sulla sicurezza impiantistica per prevenire gli incidenti rilevanti. In Italia la normativa vigente è il D.Lgs. 334/99, che ha recepito la direttiva Seveso II ed è stato poi modificato con il D.Lgs. 238/05.

L'Europa è ora in attesa della direttiva "Seveso IV". Infatti la Commissione Europea ha pubblicato a dicembre 2010 la proposta di una nuova direttiva Seveso (proposta SEC (2010) 1590 e 1591) al fine di allineare il sistema di classificazione delle sostanze chimiche riportate nell'allegato I della direttiva Seveso al nuovo regolamento CLP per la classificazione delle sostanze pericolose (EC No. 1272/2008 on classification, labelling and packaging of substances and mixtures implementing the UN Globally harmonised System (GHS).

### *12.2. Perché le norme UNI 10617 e UNI 10616?*

La normativa europea ha pertanto iniziato a richiedere ai gestori degli impianti a rischio di incidente rilevante di dotarsi di un sistema di gestione per la sicurezza nel 1996 con la direttiva "Seveso II" che nell'Allegato III indicava gli elementi del sistema di gestione della sicurezza per la prevenzione degli incidenti rilevanti.

Proprio per questo motivo in Italia una commissione tecnica dell'UNICHIM decise di elaborare una norma tecnica in materia. Fu così pubblicata nel 1997 la UNI 10617 "Impianti a rischio di incidente rilevante. Sistema di gestione della sicurezza nell'esercizio. Requisiti essenziali."

Il principale documento di riferimento per l'elaborazione di questa norma fu la linea guida pubblicata dall'AIChE - CCPS (il Center for Chemical Process Safety, una organizzazione afferente all'American Institute of Chemical Engineers, negli USA).

Questa norma, inizialmente di tipo volontario come tutte le norme UNI, è stata considerata come stato dell'arte ed esplicitamente richiamata dal D. Min. Ambiente 9 agosto 2000 "Linee guida per l'attuazione del sistema di gestione della sicurezza", un decreto attuativo previsto dal D.Lgs. 334/99. In tal modo essa è divenuta *ope legis* il principale riferimento in materia per i gestori degli impianti a rischio di incidenti rilevanti.

È importante sottolineare come in Italia, l'adozione di un sistema di gestione per

la sicurezza per la prevenzione degli incidenti rilevanti sia obbligatorio, diversamente dagli altri paesi dell'Unione Europea, sia per gli stabilimenti "lower tier" che per quelli "upper tier" (ovvero gli stabilimenti soggetti rispettivamente all'art. 8 e all'art. 6 del D.Lgs. 334/99).

La norma UNI 10617 era del 1997 e aveva una struttura ispirata alla UNI 9001:1994, ormai totalmente superata e difficilmente integrabile con gli standard relativi ai sistemi di gestione relativi alla sicurezza sul lavoro, la qualità o l'ambiente. Per tale motivo la norma è stata oggetto di una profonda revisione, che ne ha completamente modificata la struttura, da parte dello specifico *gruppo di lavoro UNI CTI "Sicurezza degli impianti a rischio di incidente rilevante"*, di cui l'INAIL fa parte ed al quale ha contribuito attivamente. La nuova edizione della UNI 10617, che è stata pubblicata nel febbraio 2009, segue ora la struttura della norma UNI ISO 14001:2004 (vedi figura 27) sui sistemi di gestione ambientali, in modo da favorire l'integrazione dei diversi sistemi di gestione ed eventualmente anche del sistema di gestione per la sicurezza (lo standard BS OHSAS 18001: 2007 ha infatti anch'esso una struttura allineata con quella della ISO 14001).

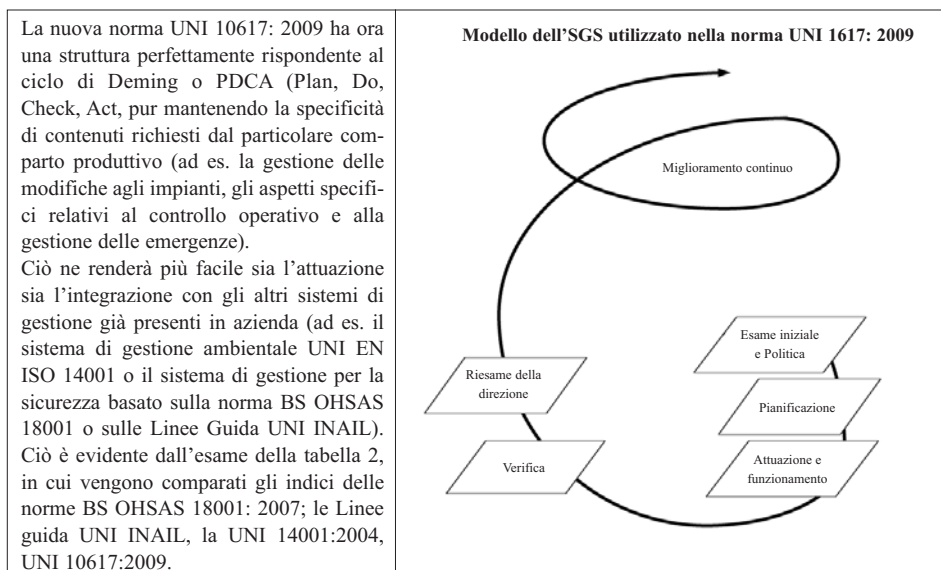


Fig. 27: Schema logico della UNI 10617.

Per tale settore è preferibile riferirsi alle Linee guida INAIL SGI - AE indirizzate al settore Energia, di cui fanno parte le raffinerie e le centrali termiche, per

favorire l'integrazione dei sistemi di gestione per l'ambiente e la sicurezza del lavoro (v. capitolo specifico della presente monografia).

Tabella 1

Confronto tra le edizioni 1997 e 2009 della UNI 10617.

UNI 10617: 1997	UNI 10617: 2009
4. REQUISITI DI BASE DEL SG PER LA SICUREZZA	4. REQUISITI DEL SG PER LA SICUREZZA AI FINI DELLA PREVENZIONE DEGLI INCIDENTI RILEVANTI
4.1 Responsabilità della direzione	4.1 Requisiti Generali
4.1.1 Politica della sicurezza 4.1.2 Organizzazione (Responsabilità e autorità, risorse, servizio sicurezza) 4.1.3 Riesame del sistema di gestione	4.2 Esame iniziale e politica di prevenzione degli incidenti rilevanti
4.2 Pianificazione	4.3 Pianificazione
4.2.1 Requisiti generali 4.2.2 Procedure di gestione della sicurezza 4.2.3 Pianificazione della sicurezza	4.3.1 Identificazione dei pericoli e valutazione dei rischi rilevanti 4.3.2 Prescrizioni legali e altre prescrizioni derivanti da adesioni volontarie 4.3.3 Obiettivi, traguardi e programma/i
4.3 Requisiti di riferimento	
4.4 Controllo della progettazione	4.4 Attuazione e funzionamento
4.4.1 Generalità 4.4.2 Pianificazione e sviluppo della progettazione 4.4.3 Dati e requisiti di base 4.4.4 Risultati della progettazione 4.4.5 Verifica della progettazione 4.4.6 Modifiche alla progettazione	4.4.1 Risorse, ruoli, responsabilità e autorità 4.4.2 Competenza, formazione e consapevolezza 4.4.3 Comunicazione
4.5 Controllo della documentazione	4.4.4 Documentazione
4.5.1 Approvazione ed emissione della documentazione 4.5.2 Modifiche della documentazione	4.4.5 Controllo e gestione dei documenti
4.6 Approvvigionamento	
4.6.1 Generalità 4.6.2 Valutazione di fornitori ed appaltatori 4.6.3 Documenti di approvvigionamento 4.6.4 Controllo degli approvvigionamenti	
4.7 Identificazione e rintracciabilità	
4.8 Controllo della sicurezza del processo	4.4.6 Controllo operativo
4.8.1 Generalità 4.8.2 Sorveglianza e controllo	

UNI 10617: 1997	UNI 10617: 2009
	4.4.7 Gestione delle modifiche
	4.4.8 Preparazione e risposta alle emergenze
4.9 Ispezioni e prove	4.5 Verifica
4.9.1 Ispezioni alla consegna e al pre-avviamento 4.9.2 Ispezioni periodiche 4.9.3 Documenti di registrazione delle ispezioni 4.9.4 Attrezzature di ispezione e prova 4.9.5 Stato delle ispezioni e delle prove	4.5.1 Controllo e misurazione delle prestazioni
	4.5.2 Valutazione del rispetto delle prescrizioni
4.10 Anomalie di processo, non conformità e incidenti 4.11 Azioni correttive e prevenzione	4.5.3 Incidenti, quasi incidenti, non conformità, azioni correttive e azioni preventive
4.12 Documenti di registrazione della sicurezza	4.5.4 Controllo delle registrazioni
4.13 Verifiche ispettive della sicurezza	4.5.5 Audit interno
	4.6 Riesame del SG per la sicurezza ai fini della prevenzione degli incidenti rilevanti
4.14 Addestramento	
4.15 Manutenzione	
4.16 Tecniche statistiche	

In Europa l'unica norma tecnica paragonabile alla UNI 10617 è l'olandese NTA 8620: 2006 "Specification of a safety management system for major accidents hazards". A livello mondiale invece i principali standard di riferimento sono l'ILO Code of Practice "Prevention of major industrial accidents" del 1991 e le linee guida della già menzionata AICHe/CCPS (USA). Il CCPS è sempre stato molto attivo sul tema come testimonia il gran numero di linee guida pubblicate in materia sin dalla fine degli anni '80. Ne elenchiamo solo alcune:

1989: Guidelines for Process Equipment Reliability Data

1992: Guidelines for Auditing Process Safety Management Systems (nel 2011 è uscita la seconda edizione)

1992: Guidelines for Hazard Evaluation Procedures (2a ed.)

1993: Guidelines for Engineering Design for Process Safety (nel 2012 uscirà la seconda edizione)

2007: Guidelines for Risk based process safety

2010: Guidelines for evaluating the characteristics of vapor cloud explosions, flash fires and BLEVEs (2a ed.), ecc.

### *12.3. I contenuti specifici*

Come già detto, la UNI 10617 è stata elaborata nell'ottica di fornire ai gestori uno strumento per l'attuazione di un sistema di gestione per la sicurezza coerente con i disposti del DM 9 agosto 2000 e in generale con la normativa di legge del settore. Si evidenziano quindi i contenuti peculiari più significativi, rispetto alla UNI ISO 14001 e alla BS OHSAS 18001: 2007, che riflettono ovviamente le specificità della prevenzione dei rischi di incidente rilevante.

#### *4.3.1. Identificazione dei pericoli e valutazione dei rischi rilevanti*

La valutazione dei rischi deve essere riferita sia alle attività di routine sia a quelle occasionali svolte in circostanze normali o anomale, durante tutte le fasi di vita degli impianti (progettazione di nuovi impianti o di modifiche agli impianti esistenti, costruzione, esercizio incluso l'avviamento e la fermata temporanea, prove e controlli, manutenzione durante l'esercizio e le fermate, disattivazione e smantellamento).

Inoltre è necessario tenere conto dei rischi legati alle attività lavorative del personale esterno operante a vario titolo nell'impianto (fornitori, appaltatori, addetti ad attività ausiliarie) nonché della possibile presenza di personale esterno come i visitatori. Si chiede inoltre al gestore di prevedere idonee procedure finalizzate alla prevenzione dell'effetto domino attraverso lo scambio di informazioni tra i gestori presenti nell'area, ove esista tale rischio.

#### *4.4.3. Comunicazione*

In tale punto è ovviamente riportato l'obbligo di legge di predisporre idonei strumenti di comunicazione in materia di informazione alla popolazione e di pianificazione di emergenza interna ed esterna. Il gestore deve inoltre fornire le informazioni necessarie per la prevenzione degli incidenti e per l'eventuale gestione delle emergenze a tutto il personale esterno che accede allo stabilimento, inclusi i visitatori. La parte di consultazione dei lavoratori, ampiamente trattata nelle norme sui sistemi di gestione per la sicurezza sul lavoro, è qui invece limitata all'obbligo normativo di consultazione degli RLS.

#### *4.4.6. Controllo operativo*

In questo punto si sottolinea l'importanza delle procedure, dei criteri operativi, dei permessi di lavoro e di accesso, della valutazione del fattore umano,

Tabella 2

UNI 10617: 2009	UNI ISO 14001: 2004	BS OHSAS 18001 : 2007	Linee guida UNI INAIL 2001
1. Scopo e Campo di applicazione	1. Scopo	1. Scopo	A Finalità
2. Riferimenti normativi	2. Riferimenti normativi	2. Riferimenti normativi	
3. Termini e definizioni	3. Termini e definizioni	3. Termini e definizioni	
4. Requisiti del SG per la sicurezza ai fini della prevenzione degli incidenti rilevanti	4. Requisiti del Sistema di gestione ambientale	4. Elementi del SG per la salute e la sicurezza sul lavoro	B Sequenza ciclica di un SGSL
4.1 Requisiti Generali	4.1 Requisiti Generali	4.1 Requisiti Generali	E.1 Il sistema di gestione
4.2 Esame iniziale e politica di prevenzione degli incidenti rilevanti	4.2 Politica ambientale	4.2 Politica per la salute e la sicurezza sul lavoro	C Politica per la salute e la sicurezza sul lavoro
4.3 Pianificazione	4.3 Pianificazione	4.3 Pianificazione	D Pianificazione
4.3.1 Identificazione dei pericoli e valutazione dei rischi rilevanti	4.3.1 Aspetti ambientali	4.3.1 Identificazione dei pericoli, valutazione dei rischi e individuazione dei controlli	
4.3.2 Prescrizioni legali e altre prescrizioni derivanti da adesioni volontarie	4.3.2 Prescrizioni legali e altre prescrizioni	4.3.2 Prescrizioni legali e altre prescrizioni	
4.3.3 Obiettivi, traguardi e programma/i	4.3.3 Obiettivi, traguardi e programma/i	4.3.3 Obiettivi, e programma/i	
4.4 Attuazione e funzionamento	4.4 Attuazione e funzionamento	4.4 Attuazione e funzionamento	
4.4.1 Risorse, ruoli, responsabilità e autorità	4.4.1 Risorse, ruoli, responsabilità e autorità	4.4.1 Risorse, ruoli, responsabilità, affidabilità e autorità	E.2 Definizione dei compiti e delle responsabilità
4.4.2 Competenza, formazione e consapevolezza	4.4.2 Competenza, formazione e consapevolezza	4.4.2 Competenza, formazione e consapevolezza	E.4 Formazione, addestramento e consapevolezza
4.4.3 Comunicazione	4.4.3 Comunicazione	4.4.3.1 Comunicazione	E.3 Coinvolgimento del personale
		4.4.3.2 Partecipazione e consultazione	E.5 Comunicazione, flusso informativo e cooperazione

Segue: Tabella 2

UNI 10617: 2009	UNI ISO 14001: 2004	BS OHSAS 18001 : 2007	Linee guida UNI INAIL 2001
4.4.4 Documentazione	4.4.4 Documentazione	4.4.4 Documentazione	E.6 Documentazione
4.4.5 Controllo e gestione dei documenti	4.4.5 Controllo dei documenti	4.4.5 Controllo dei documenti	E.7 Integrazione della salute e sicurezza nei processi aziendali e gestione operativa
4.4.6 Controllo operativo	4.4.6 Controllo operativo	4.4.6 Controllo operativo	(v. punto D - PIANIFICAZIONE)
4.4.7 Preparazione e risposta alle emergenze	4.4.7 Preparazione e risposta alle emergenze	4.4.7 Preparazione e risposta alle emergenze	
4.4.8 Gestione delle modifiche	-----	(v. punto 4.3.1 Identificazione dei pericoli, ecc.)	
4.5 Verifica	4.5 Verifica	4.5 Verifica	F.1 Monitoraggio interno della sicurezza F.3 Piano del monitoraggio
4.5.1 Sorveglianza e misurazione delle prestazioni	4.5.1 Sorveglianza e misurazione	4.5.1 Sorveglianza e misurazione delle prestazioni	
4.5.2 Valutazione del rispetto delle prescrizioni	4.5.2 Valutazione del rispetto delle prescrizioni	4.5.2 Valutazione del rispetto delle prescrizioni	
4.5.3 Incidenti, quasi incidenti, non conformità, azioni correttive e azioni preventive	4.5.3 Non conformità, azioni correttive e azioni preventive	4.5.3.1 Analisi degli Incidenti 4.5.3.2 Non conformità, azioni correttive e azioni preventive	
4.5.4 Controllo delle registrazioni	4.5.4 Controllo delle registrazioni	4.5.4 Controllo delle registrazioni	
4.5.5 Audit interno	4.5.5 Audit interno	4.5.5 Audit interno	F.2 Caratteristiche e responsabilità dei valutatori
4.6 Riesame del SG per la sicurezza ai fini della prevenzione degli incidenti rilevanti	4.6 Riesame della direzione	4.6 Riesame della direzione	F.4 Riesame del sistema

della necessità di prevedere un piano di integrità degli impianti significativi,

la rintracciabilità dei sistemi e componenti e la gestione (incluse le modalità di selezione) dei fornitori e appaltatori ai fini della sicurezza, di garantire l'affidabilità e disponibilità di ogni parte dell'impianto attraverso appropriate attività di manutenzione (preventiva, programmata e a guasto), di ispezioni e verifiche.

#### *4.4.7. Preparazione e risposta alle emergenze*

Questo punto della norma riflette ovviamente le specifiche prescrizioni normative esistenti in capo al gestore dell'impianto circa la predisposizione del piano di emergenza interno e le relative attività di informazione dei lavoratori, lo scambio di informazioni con gli altri gestori presenti nell'area per la prevenzione dell'effetto domino e la collaborazione con le Autorità competenti per la predisposizione del piano di emergenza esterno.

#### *4.4.8. Gestione delle modifiche*

Questo punto non si trova né nella UNI ISO 14001 né nella BS OHSAS 18001: 2007, che al punto 4.3.1 Identificazione dei pericoli, si limita ad accennare alla necessità di valutare i rischi associati alle modifiche prima della loro attuazione. Invece la gestione delle modifiche è fondamentale nel settore degli impianti soggetti alla normativa "Seveso". Infatti un incidente rilevante può essere determinato da una modifica, anche piccola, permanente o temporanea, al ciclo produttivo o all'impianto. È pertanto essenziale prevedere una corretta progettazione, esecuzione, autorizzazione e approvazione, la comunicazione al personale e, se necessario, la sua formazione, l'aggiornamento delle procedure e della documentazione. Devono essere parimenti valutate le modifiche di tipo organizzativo e procedurale.

#### *4.5.1. Sorveglianza e misurazione delle prestazioni*

Al fine della sorveglianza e della misura delle prestazioni vengono indicati i seguenti elementi chiave: le prove e le ispezioni dei componenti o dei sistemi critici per la sicurezza, gli indicatori di efficienza e di efficacia del sistema di gestione, l'esperienza operativa acquisita propria o in situazioni similari, la funzionalità dell'organizzazione, i requisiti di qualificazione professionale e le capacità operative degli addetti.

### 12.4. *Sviluppi futuri*

La revisione della UNI 10671 ha comportato la necessità di provvedere alla revisione della norma UNI 10616 *Impianti a rischio di incidente rilevante. Gestione della sicurezza nell'esercizio. Criteri fondamentali di attuazione*, anch'essa del 1997. La nuova edizione della norma, attualmente in fase di inchiesta pubblica, rappresenta la linea guida per l'implementazione della UNI 10617, analogamente a quanto avviene per la norma OHSAS 18002 nei confronti della OHSAS 18001. L'indice della nuova UNI 10616 rifletterà fedelmente l'indice della UNI 10617: 2009, tuttavia approfondirà vari aspetti critici ai fini della prevenzione degli incidenti rilevanti, come si rileva dall'esame dell'indice della norma:

1. Scopo e campo di applicazione
2. Riferimenti normativi
3. Definizioni
4. Requisiti del SG per la sicurezza ai fini della prevenzione degli incidenti rilevanti
  - 4.1 Requisiti generali
  - 4.2 Esame iniziale e politica di prevenzione degli incidenti rilevanti
  - 4.3 Pianificazione
    - 4.3.1 Identificazione dei pericoli e valutazione dei rischi rilevanti
      - 4.3.1.1 Processi e relativa documentazione
      - 4.3.1.2 Procedure di progettazione e riesame dei progetti
      - 4.3.1.3 Gestione dei rischi di processo e identificazione delle linee e delle apparecchiature critiche
      - 4.3.1.4 Miglioramento della conoscenza del processo
      - 4.3.1.5 Attività di personale esterno, effetto domino, risultati delle valutazioni
    - 4.3.2 Prescrizioni legali e altre prescrizioni derivanti da adesioni volontarie
    - 4.3.3 Obiettivi, traguardi e programma/i
      - 4.3.3.1 Definizione degli obiettivi e traguardi
      - 4.3.3.2 Programma
  - 4.4. Attuazione e funzionamento
    - 4.4.1 Risorse, ruoli, responsabilità e autorità
      - 4.4.1.1. Generalità
      - 4.4.1.2 Risorse e ruoli
      - 4.4.1.3 Responsabilità
      - 4.4.1.4 Autorità
    - 4.4.2 Competenza, formazione e consapevolezza
      - 4.4.2.1 Competenza
      - 4.4.2.2 Formazione
      - 4.4.2.3 Consapevolezza

- 4.4.3 Comunicazione
  - 4.4.3.1 Generalità
  - 4.4.3.2 Comunicazione interna
  - 4.4.3.3 Comunicazione esterna
- 4.4.4 Documentazione
- 4.4.5 Controllo e gestione dei documenti
- 4.4.6 Controllo operativo
- 4.4.7 Preparazione e risposta alle emergenze
  - 4.4.7.1 Individuazione delle possibili emergenza
  - 4.4.7.2 Pianificazione e gestione delle emergenze
  - 4.4.7.3 Piani di emergenza interni
  - 4.4.7.4 Piani di emergenza esterni
- 4.4.8 Gestione delle modifiche
- 4.5. Verifica
  - 4.5.1 Sorveglianza e misurazione delle prestazioni
  - 4.5.2 Valutazione del rispetto delle prescrizioni
  - 4.5.3 Incidenti, quasi incidenti, non conformità, azioni correttive e azioni preventive
  - 4.5.4 Controllo delle registrazioni
  - 4.5.5 Audit interno
- 4.6. Riesame del SG per la sicurezza ai fini della prevenzione degli incidenti rilevanti

Appendici informative:

- A. Tipologia di procedure e istruzioni operative
- B. Interfacce tra operatori, processi e impianti
- C. Fattore umano
- D. Ispezioni e controlli
- E. Manutenzione
- F. Permessi di lavoro e di accesso
- G. Gestione dei fornitori e degli appaltatori.

La profonda revisione della norma UNI 10617 rende ora indispensabile anche la revisione delle altre due norme tecniche del settore degli impianti a rischio di incidente rilevante:

- la UNI 10672:1997 *Impianti di processo a rischio di incidente rilevante. Procedure di garanzia della sicurezza nella progettazione* che specifica le procedure da adottare per assicurare la sicurezza durante tutte le fasi del progetto degli impianti a rischio di incidente rilevante, nuovi o ad essi equiparati ai sensi della legislazione vigente;

- la UNI/TS 11226: 2007 *Impianti a rischio di incidente rilevante - Sistemi di gestione della sicurezza - Procedure e requisiti per gli audit* che stabilisce i principi, i criteri e le modalità fondamentali per pianificare, eseguire e documentare un audit di un SG per la sicurezza ai fini della prevenzione degli incidenti rilevanti. Tale norma ha come principale riferimento la norma UNI EN ISO 19011: 2003, con l'introduzione di elementi specifici e distintivi di un SG per la sicurezza ai fini della prevenzione degli incidenti rilevanti. La norma riporta nelle appendici i contenuti dell'audit e le verifiche che l'auditor deve puntualmente effettuare, basandosi sui requisiti della UNI 10617 e UNI 10616, e presenta una metodica per la formulazione delle conclusioni e di un giudizio complessivo sull'intero sistema di gestione. La norma riporta anche i requisiti di competenza dell'auditor che riprendono quelli previsti nella norma UNI EN ISO 19011: 2003 con l'introduzione delle opportune specificità necessarie per il settore degli impianti a rischio di incidente rilevante. La revisione della UNI/TS 11226 sarà necessaria anche alla luce del fatto che a febbraio 2012 è stata pubblicata la nuova edizione della UNI EN ISO 19011.

### 13. La valutazione della politica prevenzionale delle aziende\*

#### 13.1. Premessa

Il problema di come realizzare concretamente il miglioramento della salute e sicurezza nelle piccole e medie imprese e, soprattutto, nelle piccolissime, costituisce un interesse primario da parte della legislazione e di tutti quegli enti, istituzioni ed associazioni deputati a promuovere la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori (SSL). Al di là di considerazioni attinenti alle caratteristiche delle imprese, ai loro livelli tecnici ed al comparto o settore di appartenenza, è indiscutibile che la dimensione aziendale costituisca una discriminante significativa, in particolare per l'idoneo recepimento del passaggio dal mero adempimento della normativa di sicurezza ad un approccio fondato sulla programmazione e sulla gestione degli interventi in maniera sistematica. È evidente come la gestione basilare della SSL da parte delle piccole e micro imprese sia spesso difficoltosa e, ancor più, la realizzazione di un SGSL rappresenti qualcosa di difficilmente realizzabile. Gli enti e le associazioni deputati alla promozione della SSL, hanno dunque il fondamentale compito di supportare le piccolissime e piccole imprese dapprima verso l'adempimento normativo per poi orientarle verso percorsi virtuosi che possono portare anche all'implementazione di un SGSL.

\* LILIANA FRUSTERI, STEFANO MASSERA, INAIL, CONTARP Centrale, ALESSANDRO BIANCONI, INAIL CONTARP Direzione Regionale Umbria, VINCENZO ARDITO, INAIL CONTARP Direzione Regionale Puglia.

L'INAIL, in collaborazione con le Parti Sociali, ha già messo a punto importanti strumenti di indirizzo al fine di rendere più agevole l'adozione di sistemi di gestione da parte di specifiche realtà produttive, con una particolare attenzione anche alle micro e piccole imprese, fornendo istruzioni pratiche per la redazione di procedure, documenti e moduli. Tuttavia, proprio per le difficoltà sopra indicate, altri strumenti possono risultare preliminarmente utili alle aziende, al fine di supportarle nella fase di valutazione dei rischi e nella verifica del proprio stato di salute e sicurezza. Tra questi, particolarmente efficaci risultano essere questionari, check list, modalità di rilevazione dell'attuazione delle procedure, dei comportamenti dei lavoratori, degli incidenti, dei quasi - incidenti, ecc., i quali da una parte mettono in evidenza i punti di forza e debolezza dell'attuazione della politica prevenzionale delle aziende, e dall'altra possono essere utili strumenti per l'implementazione di un SGSL, con particolare riferimento alla parte inerente le verifiche.

La OHSAS 18001:2007 prescrive infatti che, nella fase di verifica (paragrafo 4.5), le organizzazioni adottino un sistema di misura e monitoraggio delle prestazioni, stabilendo e mantenendo attiva una procedura per monitorare e misurare le performance di SSL su base regolare (attraverso misure qualitative e quantitative, il monitoraggio del grado di conseguimento degli obiettivi SSL e dell'efficacia dei controlli, misure pro - attive di prestazione che monitorino la conformità ai programmi, ai controlli e ai criteri operativi, misure reattive di prestazioni che monitorino malattie, infortuni, incidenti, quasi incidenti, e altre evidenze delle deficienze di prestazione in tema di SSL, registrazioni dei dati e risultati per facilitare la conseguente analisi delle azioni correttive e preventive). Le organizzazioni devono inoltre stabilire e mantenere attive procedure per la valutazione periodica della conformità ai requisiti legali applicabili, procedure per trattare le non conformità e per intraprendere azioni correttive e preventive.

Quanto sopra riportato, richiede dunque alle aziende la capacità di monitorare continuamente le proprie prestazioni in materia di SSL, sia in termini di adempimento normativo sia in termini gestionali - prevenzionali; molte istituzioni ed associazioni a livello nazionale e internazionale si sono adoperate per andare incontro a tale esigenza.

### *13.2. La valutazione della politica prevenzionale da parte delle aziende*

Enti, istituzioni, associazioni datoriali e dei lavoratori hanno elaborato diversi strumenti con lo scopo di verificare lo stato della salute e sicurezza nelle piccole e medie imprese, al fine di promuovere l'adozione di comportamenti virtuosi fino a raggiungere un approccio sistemico aziendale in materia di SSL.

L'Agenzia Europea per la sicurezza e la salute sul lavoro insiste ormai da anni sulla

necessità di valutare le politiche per la prevenzione in relazione ai livelli di sicurezza raggiunti, chiedendo agli Stati Membri di intraprendere azioni di reale sostegno alle attività di valutazione e gestione dei rischi da parte delle imprese (Figura 28).



Fig. 28: Politiche per la prevenzione e livelli di sicurezza (OSHA, European Agency for Safety and Health at Work).

Un esempio particolarmente interessante viene da *Business Link* ([www.businesslink.gov.uk](http://www.businesslink.gov.uk)), un sito web governativo inglese a servizio delle imprese. Su tale sito è a disposizione delle aziende uno strumento di autovalutazione che, attraverso una serie di domande sulla gestione dei principali rischi e tenendo conto della frequenza degli infortuni, offre alle imprese la possibilità di valutare come stanno gestendo la SSL. Il risultato finale dell'autovalutazione consente alle aziende di operare un confronto delle proprie prestazioni in tema di SSL con altre dello stesso settore, attraverso l'accesso ad un database.

Anche l'Istituto svizzero SUVA ha realizzato un test per le aziende (*Sicurezza e protezione della salute: a che punto siamo? Test per le aziende, Edizione 2010*) al fine di creare e documentare un sistema di sicurezza aziendale. Il test, attraverso una serie di domande, fornisce una visione d'insieme dello stato di salute e sicurezza in azienda, indicando i punti deboli sui quali intervenire, e quali sono le priorità nella pianificazione delle misure. La sommatoria del punteggio porta l'azienda a diversi giudizi che indirizzano l'azienda a prendere provvedimenti urgenti, a prendere le disposizioni necessarie per migliorare la situazione o a continuare secondo il percorso prestabilito.

In Italia, un esempio particolarmente efficace viene dall'Umbria: in questa regione, sin dal 2006 è stato avviato un progetto denominato "La sicurezza a portata di mano". Il progetto nasce dalla collaborazione tra Ente Bilaterale Regionale Artigianato (EBRAU) e INAIL dell'Umbria, promuovendo il ruolo strategico

della rappresentanza bilaterale (datoriale e dei lavoratori) quale sede naturale e privilegiata per sviluppare modelli prevenzionali mirati a realizzare sinergie di gruppo e condividere buone pratiche attuative.

Il progetto consiste nella creazione, sperimentazione e messa a punto di una metodologia per organizzare e gestire in forma complessiva e sistematica le attività a favore della tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro, specificatamente pensato ed adattato per le piccole imprese artigiane, mantenendo comunque una strutturazione semplice ed essenziale in linea con i bisogni dell'utenza. Si è così giunti alla realizzazione del "Kit della Prevenzione" che rappresenta la sintesi di questo lavoro e si propone quale strumento operativo per una corretta autogestione dell'attività prevenzionale aziendale da parte di piccoli imprenditori artigiani o delle aziende molto piccole in genere.

Il kit della prevenzione ha conseguito lo *status* di "buona pratica" riguardo alla valutazione dei rischi: tale riconoscimento è stato assegnato dall'Agenzia Europea per la Sicurezza e Salute sul Lavoro.

Il kit è strutturato in cinque sezioni:

- guida illustrativa: risponde all'esigenza di informare e formare, sulla politica strategica paritetica e sulla normativa, i soggetti che, con diversi ruoli, sono coinvolti nella gestione della sicurezza e della prevenzione a partire dal datore di lavoro e dai lavoratori;
- verifica dei principali adempimenti prevenzionali: una pluralità di strumenti necessari a favorire gli adempimenti posti in testa al datore di lavoro compreso uno "strumento di autovalutazione" basato su una lista di controllo strutturata in 110 verifiche inerenti cinque diversi ambiti prevenzionali (luoghi di lavoro, rischi di processo, misure tecnico organizzative, personale, valutazione dei rischi);
- valutazione dei rischi: contiene schemi guidati per l'autocertificazione di questa attività o per la redazione del relativo documento *ex art.* 17 del D.Lgs. 81/2008;
- misure organizzative ed attuative: contiene supporti atti a favorire l'organizzazione, la pianificazione e l'attuazione dell'attività prevenzionale aziendale;
- archivio documentazione SSL - contiene supporti per l'archiviazione, interna e/o esterna, della documentazione inerente ciascuno degli ambiti gestiti.

Il sistema si completa con alcune componenti integrative che ne permettono l'utilizzo da parte delle piccole aziende (Centro di Assistenza Tematica; attività formativa ed informativa per datori di lavoro, lavoratori e loro rappresentanze; monitoraggio permanente, studio statistico dei dati e rilevazione dei miglioramenti).

In concreto, il sistema assicura:

- una conoscenza tematica di base ai soggetti con compiti prevenzionali;
- un approccio sistematico ai temi della prevenzione;
- un controllo sostanziale degli adempimenti di legge;
- percorsi guidati per elaborare la valutazione dei rischi;
- una gestione ordinata della specifica documentazione.

Tutto ciò fa sì che la strumentazione approntata divenga strategica sia per il supporto alle attività degli Organismi Paritetici sia per l'azione prevenzionale in senso lato a vantaggio delle imprese, dei lavoratori e delle loro rappresentanze e al tempo stesso, utile per dare evidenza e concretezza alle azioni prevenzionali da sviluppare all'interno delle imprese.

Lo strumento "kit della prevenzione" è stato testato e collaudato in 200 aziende umbre e ciò ha permesso di ottimizzare l'iniziativa partendo dalle specifiche esigenze e criticità riscontrate; il "kit" ha dimostrato di essere un prodotto che non modifica l'organizzazione aziendale ma che si adegua ad essa supportandola.

Recentemente, partendo dal "kit", si è strutturato un percorso su tre successivi step, al fine di giungere per gradi, all'adozione di un sistema organizzato di gestione della sicurezza da parte delle aziende (Figura 2). Tale percorso prevede una prima fase definita ENTRY in cui l'azienda aderisce alla mission dell'Organismo Paritetico Regionale Artigianato (O.P.R.A.), al suo codice etico e quindi, anche alle sue politiche sulla sicurezza. Segue la fase ADVANCED in cui l'utilizzo del "Kit" insieme alle fasi formative e le specifiche analisi guidate dei rischi, rappresenta il momento organizzativo e migliorativo delle azioni prevenzionali in azienda. L'applicazione di quanto previsto colloca l'azienda nella terza fase del processo evolutivo definita EXCELLENT che prevede un intervento di auditing da parte dell'O.P.R.A. per attestare il raggiungimento dell'obiettivo. Nell'ottica del continuo mantenimento e miglioramento delle iniziative è previsto per l'impresa, uno specifico riesame periodico mentre l'O.P.R.A. definirà annualmente un report sullo status prevenzionale delle imprese artigiane.



Fig. 29: Percorso OPRA - INAIL Umbria, per la qualificazione delle imprese artigiane.

### *13.3. Un nuovo strumento INAIL on line per l'autovalutazione prevenzionale*

Forti dell'esperienza già realizzata a livello regionale e tenuto conto dell'importanza di fornire assistenza alle imprese, l'INAIL si è posto l'obiettivo di mettere a punto un semplice e agevole strumento di autovalutazione della politica prevenzionale mediante l'individuazione di indicatori di facile utilizzo per la stima delle prestazioni in tema di salute e sicurezza sul lavoro (SSL) per le micro, piccole e medie imprese.

Tale strumento, che a breve sarà disponibile sul sito web istituzionale, nasce dunque con il fine di consentire alle aziende di:

- verificare la propria conformità rispetto alle norme cogenti di salute e sicurezza sul lavoro (SSL);
- valutare la bontà delle proprie politiche prevenzionali tenendo conto delle indicazioni di standard internazionali quali la OHSAS 18001:2007 e simili;
- confrontare le proprie prestazioni prevenzionali in maniera anonima con quelle di aziende analoghe;
- accedere a istruzioni operative, soluzioni normative, tecniche e organizzative per gestire le criticità riscontrate.

Tra i principali aspetti positivi per le aziende, vanno annoverati:

- la possibilità di compiere una valutazione semplice e rapida delle proprie prestazioni in termini di SSL;
- accedere, secondo un percorso "amico", a soluzioni pratiche e riferimenti tecnico/normativi.

Per quanto riguarda l'INAIL, tale strumento ha l'obiettivo di contribuire a confermare e rafforzare il canale preferenziale nei confronti di aziende e lavoratori in termini di prevenzione, consentendo in particolare di:

- fornire un nuovo strumento di divulgazione e assistenza;
- raccogliere ed elaborare dati sul livello di conoscenza e di applicazione delle norme antinfortunistiche in modo da realizzare campagne di informazione mirate alle criticità evidenziate;
- aiutare l'INAIL a pianificare interventi mirati di assistenza e consulenza, anche attraverso accordi e convenzioni con associazioni di categoria.

### *13.4. Struttura dello strumento di autovalutazione*

Lo strumento, utilizzabile in maniera anonima sul sito web dell'INAIL, è concepito secondo una logica di approccio globale e progressivo al problema, prendendo in considerazione aspetti sia tecnici sia organizzativo - gestionali.

La struttura del prodotto prevede la compilazione di questionari on - line, suddiviso su 3 gradi crescenti di difficoltà cui corrispondono altrettanti livelli di conformità e di prestazioni, come schematizzato in figura 30.

Il percorso di valutazione è pensato in modo da garantire una compilazione da parte dell'utente che non comporti complessivamente un impegno superiore a un'ora.

Prima di iniziare la compilazione dei questionari veri e propri l'utente deve indicare alcuni dati informativi sull'azienda (per esempio settore produttivo, numero di addetti, ecc.), selezionando le risposte da maschere precompilate, sempre in modo tale da consentirle di mantenere l'anonimato.

Le domande sono strutturate secondo diversi livelli, passando dal mero adempimento legislativo a prestazioni prevenzionali di miglioramento al di là di quanto previsto dalla legge.

**Livello 1** (questionario di ingresso, propedeutico ai livelli successivi): costituito da domande relative agli adempimenti basilari di salute e sicurezza sul lavoro, uguale per tutti i settori lavorativi. Il mancato superamento del 1 livello equivale ad uno scarso livello della politica prevenzionale e non consente all'utente di accedere ai livelli successivi.

A supporto del mancato superamento, è prevista una documentazione di orientamento per iniziare a gestire la SSL (documenti e certificazioni obbligatorie di legge, riferimenti legislativi e normativi, schede riassuntive di supporto).

**Livello 2** (questionari di conformità normativa): costituito da questionari relativi ad adempimenti normativi per temi e rischi specifici, da compilare solo nel caso sia presente il rischio in questione. Ciascun tema è legato a schede di approfondimento tecnico - scientifico e normativo, a supporto di eventuali criticità o carente informazione.

Nei primi due livelli è prestata una particolare attenzione agli adempimenti normativi e all'analisi dei rischi; il risultato dell'analisi dei rischi lavorativi porterà ad una valutazione di ragionevole adeguatezza delle misure tecniche, organizzative, procedurali da mettere in atto per eliminare o ridurre i rischi:

- rispetto degli standard tecnico - strutturali di legge relativi ad attrezzature, impianti, luoghi di lavoro, agenti chimici, fisici e biologici;
- gestione delle emergenze;
- attività di sorveglianza sanitaria;
- informazione e formazione dei lavoratori;
- acquisizione di documentazioni e certificazioni obbligatorie di legge.

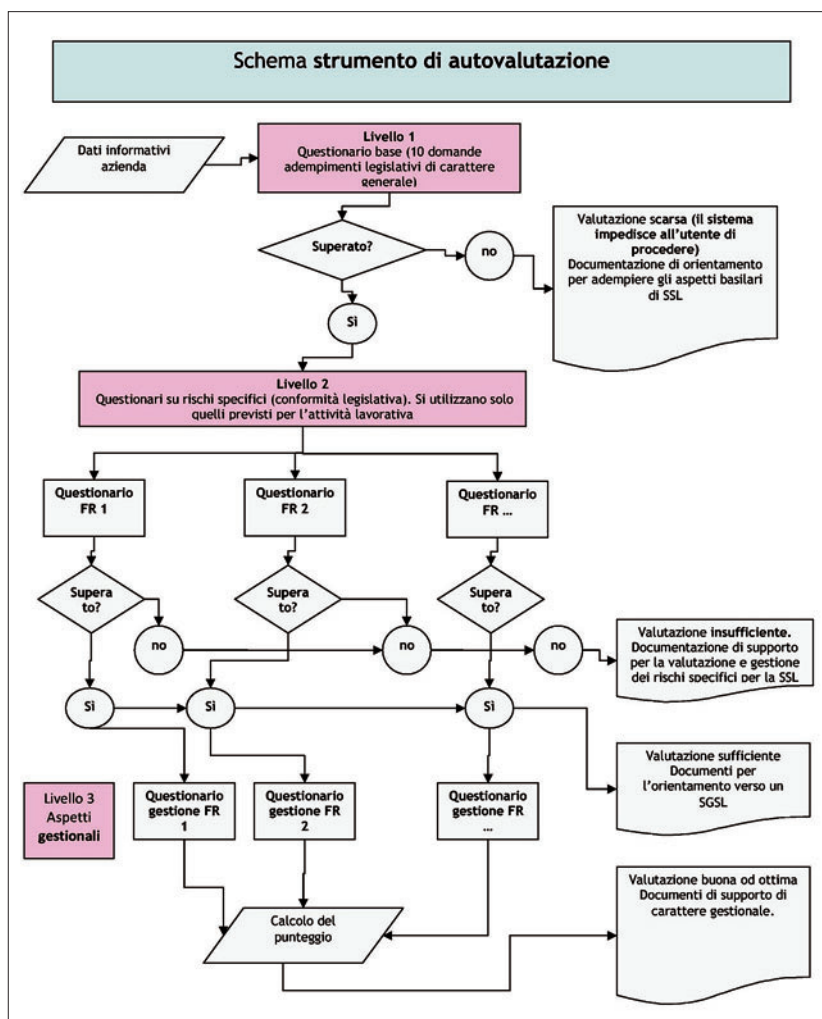


Fig. 30: Struttura dello strumento on line di autovalutazione della politica prevenzionale delle aziende (Legenda: FR: fattore di rischio, SSL: salute e sicurezza sul lavoro).

Il superamento del livello 2 indica un livello di politica prevenzionale sufficiente; il mancato superamento equivale ad un livello insufficiente.

A supporto di tale livello, è prevista una documentazione di aiuto per la gestione della SSL (riferimenti legislativi e normativi, schede riassuntive di supporto, documenti di indirizzo per i rischi specifici, brevi schede per la gestione dei rischi specifici, buone prassi, soluzioni tecniche).

**Livello 3:** prevede la compilazione di ulteriori questionari nei quali si verifica l'ottica del miglioramento continuo e degli strumenti gestionali che vanno al di là del mero adempimento legislativo, orientandosi verso un sistema di gestione della sicurezza. Nel livello 3 sono previste domande su aspetti procedurali e gestionali inerenti a:

- pianificazione per l'identificazione dei pericoli, la valutazione e il controllo dei rischi;
- pianificazione degli obiettivi di miglioramento;
- competenza, addestramento e consapevolezza;
- ruoli e responsabilità;
- partecipazione e consultazione del personale;
- controllo operativo e risposta alle emergenze;
- controllo della documentazione;
- svolgimento di audit interni;
- misura e controllo delle prestazioni.

La valutazione sarà frutto del punteggio complessivo dei vari questionari e potrà variare da livelli buoni ad ottimi.

### *13.5. Esiti della valutazione*

La valutazione finale, a seguito del superamento o meno di uno o tre livelli, consente alle aziende di collocarsi in diverse aree di punteggio:

1. **scarso** (valutazione generale: mancato adempimento di elementi di legge basilari),
2. **insufficiente** (valutazione generale: adempimento di legge parziale o assente in funzione dei rischi specifici),
3. **sufficiente** (valutazione generale: mero adempimento di legge),
4. **buono** (adempimento di legge con orientamento verso un concreto miglioramento continuo),
5. **ottimo** (applicazione delle migliori tecnologie disponibili, adozione ottimale di un sistema di gestione della sicurezza).

Il software consente infine di effettuare un confronto tra i risultati ottenuti e i dati medi generali e quelli specifici del comparto di riferimento (analisi di benchmark).

### *13.6. Conclusioni e prospettive*

Tenuto conto delle oggettive difficoltà per gli organi di vigilanza di raggiungere in maniera capillare e sistematica tutte le imprese italiane, gli strumenti di autovalutazione possono sicuramente essere un importante supporto per spingere le aziende a perseguire non solo i livelli minimi di salute e sicurezza ma a raggiungere livelli ottimali di miglioramento continuo. Pertanto, i vantaggi di un loro utilizzo sono diversi, taluni immediatamente tangibili, altri fruibili in prospettiva.

Tra i principali aspetti positivi per le aziende, vanno annoverati la possibilità di compiere una valutazione piuttosto semplice e rapida delle proprie prestazioni in termini di SSL e di accedere, secondo un percorso “amico”, a soluzioni pratiche e riferimenti tecnico/normativi.

Per quanto riguarda l'INAIL, tali strumenti potranno contribuire a rafforzare il canale preferenziale ed il ruolo di riferimento nei confronti di aziende e lavoratori in termini di prevenzione, consentendo in particolare, di:

raccogliere ed elaborare dati sul livello di conoscenza e di applicazione delle norme antinfortunistiche in modo da realizzare campagne di informazione mirate alle criticità evidenziate;

avere a disposizione informazioni che potranno aiutare l'Istituto a pianificare interventi mirati di assistenza e consulenza attraverso accordi e convenzioni con associazioni di categoria.

Gli strumenti di autovalutazione messi a punto dall'INAIL potranno inoltre consentire di sperimentare nuove modalità operative di valutazione che, in prospettiva, potranno evolvere in modelli per la concessione di incentivi e benefici economici, come lo sconto sul premio assicurativo per interventi di prevenzione.

## **RIASSUNTO**

A dieci anni dalla pubblicazione delle Linee Guida SGSL, con questo testo si vuole fare il punto sullo stato di maturazione e di applicazione dei sistemi di gestione della salute e sicurezza sul lavoro nel nostro Paese.

Gli sviluppi normativi, legislativi di regolamentazione del sistema di accreditamento e certificazione in materia, nonché lo sviluppo di attività informative, formative, di assistenza, consulenza e sostegno economico realizzate o in fase di realizzazione sia a livello nazionale che regionale in materia di sistemi di gestione della sicurezza e di Modelli Organizzativi e Gestionali in materia, sono espresse nel testo in relazione alla specifica strategia seguita e sostenuta dall'INAIL in questi anni per combattere il fenomeno infortunistico e tecnopatologico.

Gli approcci, i risultati i programmi futuri in studio ed in lavorazione così come le tematiche ancora aperte trovano espressione organica secondo una visione prettamente tecnica ed applicativa che, ci si augura, possa essere utile al lettore.

## SUMMARY

Ten years after the publication of the Guidelines SGSL, with this text we would report about the level of maturation and application of Occupational Health and Safety Management Systems in our country.

Regulatory and legislative developments, rules about accreditation and certification and the development of information activities, training, consulting and financial support implemented or being implemented at both national and regional levels on Occupational Health and Safety Management Systems are expressed in this text in relation to the specific strategy followed and supported by INAIL in recent years to combat accidents at work and professional diseases.

Approaches, results, future programs as well as the issues are still open are treated in the text followed an organic approach based on a point of view strictly technical and practical that, hopefully, it will be useful to the reader.