

EVOLUZIONE DEI RIFERIMENTI LEGISLATIVI E NORME TECNICHE DI GESTIONE PER LA SALUTE E LA SICUREZZA SUL LAVORO

BENEDETTI F.*

Ancora oggi, per quanto riguarda la gestione della salute e sicurezza sul lavoro, 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). Nel tempo, vi è stato però un progressivo fiorire di documenti guida, di standard gestionali, 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 lavoro¹.

Il primo importante documento compiuto di guida e riferimento per l'implementazione di un SGSL nelle aziende nasce nel 1996 con la BS 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 lo sviluppo di un'immagine responsabile dell'azienda nel mercato. 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 OHSAS² 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 SGSL più diffuso. Visto il successo di diffusione ed al termine di una 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.

* Coordinatore Generale Contarp Inail.

1 F. BENEDETTI ET AL., *I sistemi di gestione per la sicurezza, la salute e l'ambiente*, EdiProfAIAS, 2004.

2 Occupational Health and Safety Assessment Series.

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 - ILO³.

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 grande 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. Queste linee guida ILO non propongono uno standard unico e vincolante a livello internazionale e valido in ogni parte del mondo, come ad es. la ISO 9001. Invece, vengono proposte indicazioni generali e di impostazione che definiscono la struttura del SGSL ed i requisiti di massima rispetto ai quali i sistemi locali vengono invitati ad elaborare, a livello nazionale e di comparto, modelli di maggior dettaglio che definiscano requisiti più calzanti e specifici, rendendo quindi più facile il compito delle imprese di implementare efficacemente i propri sistemi interni di gestione.

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 facilitazione applicativa per le imprese che sono interessate a sviluppare ed applicare un proprio sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro. Queste linee di indirizzo sono state sviluppate per una molteplicità di comparti ed altre sono in corso di elaborazione. Quelle già disponibili sono pubblicate sul sito Web Inail⁴.

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'ISPESL⁵ 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 concre-

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

4 <https://www.inail.it/cs/internet/attivita/prevenzione-e-sicurezza/promozione-e-cultura-della-prevenzione/SGSL/modelli-applicativi.html>.

5 Da maggio 2010 l'ISPESL è confluito nell'Inail.

tamente 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 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.

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.

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. Nel 2008 sono state ripubblicate le OHSAS 18002⁶, 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.

Sempre nel 2007 trova l'avvio, con la legge delega 123/2007, la redazione del già citato "testo unico per la sicurezza sul lavoro", poi pubblicato nel 2008 (il d.lgs. 81/2008 e s.m.i.). In uno degli articoli della Legge 123, ulteriori rispetto alla delega, contenuta nell'art. 1, da cui poi verrà emanato il d.lgs. 81 e considerati immediatamente applicativi, il campo di applicazione del d.lgs. 231/01 è stato esteso anche all'"omicidio colposo e alle lesioni colpose gravi o gravissime, commessi con violazione delle norme antinfortunistiche sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro". Il d.lgs. 231/01 è un atto normativo che tratta della "responsabilità amministrativa degli enti"⁷ e sanziona una serie di reati di tipo "societario" come la corruzione, la concussione, il falso in bilancio. Le sanzioni sono, molto sommariamente, di tipo economico, sino ad un massimo di ca. 1,5 milio-

6 Occupational Health and Safety Management Systems - Guidelines for the implementation of OHSAS 18001.

7 Il d.lgs. 231/2001 parla di "ente" per indicare l'entità organizzativa sottoposta alla responsabilità amministrativa. Questo termine può essere considerato assimilabile, nel parlare comune, a quelli di impresa o azienda.

ni di euro, ed interdittive dall'attività di impresa. Questa legge si rivolge esclusivamente al mondo datoriale privato (sono espressamente esclusi lo Stato, gli enti pubblici territoriali, nonché agli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale). L'estensione delle "responsabilità amministrativa" alla salute e sicurezza sul lavoro ha suscitato grande interesse accompagnato, ovviamente, da una certa preoccupazione a causa delle pesanti sanzioni economiche e soprattutto di quelle interdittive che possono causare ingenti problemi finanziari ad una impresa fino a comprometterne la sua esistenza. In particolare grande interesse e preoccupazione ha suscitato tra le piccole e medie imprese che ancora non si erano confrontate con la "responsabilità amministrativa" degli enti. Per ricadere nell'ambito del d.lgs. 231/01 la norma prevede che i reati vengano commessi da parte di soggetti che si trovano in un rapporto funzionale con l'ente e a condizione che il reato sia stato commesso nell'interesse dell'ente stesso o a suo vantaggio. Nel caso dei reati trattati in questa sede, gli unici colposi tra i reati previsti dal d.lgs. 231/01, il vantaggio o l'interesse si realizza di fatto, secondo l'interpretazione di molti giuristi, soprattutto nel risparmio generato dalla mancata attuazione delle misure di prevenzione e protezione.

L'unico percorso previsto dalla legge per non incorrere nelle pesantissime sanzioni previste è l'adozione e l'efficace attuazione di un Modello di organizzazione, gestione e controllo idoneo a prevenire il reato della specie di quello verificatosi. Quindi quando la legge 123/07 ha introdotto i reati connessi all'igiene e sicurezza sul lavoro nel novero dei reati puniti ai sensi del d.lgs. 231/01, tra gli addetti ai lavori si è subito pensato ai sistemi di gestione della sicurezza come strumento per adempiere a quanto richiesto dal "nuovo" disposto normativo. L'art 30 del d.lgs. 81/2008 e s.m.i. ha quasi immediatamente dato conferma di questa percezione indicando la BS OHSAS 18001:2007 e le Linee Guida UNI-Inail come modelli che, per le parti corrispondenti, si presumono conformi ai requisiti richiesti dal d.lgs. 231/01 per disporre di un modello organizzativo che può "rivendicare", in occasione di un infortunio grave, "l'efficacia esimente", cioè la non punibilità dell'ente in questione.

Appare subito opportuno fare una importante riflessione su un aspetto essenziale: i Sistemi di gestione della sicurezza nascono per prevenire infortuni e malattie professionali nei luoghi di lavoro; mentre i modelli Organizzativi previsti dal d.lgs. 231/01 per prevenire un reato, le violazioni delle norme antinfortunistiche che possono causare un infortunio grave o mortale⁸.

Vale la pena soffermarsi brevemente sugli articoli 300, 2 e 30 del d.lgs. 81/2008 e s.m.i. L'art. 300, che è anche l'art. 25 septies del d.lgs. 231/01, prevede il reato e declina le sanzioni che sono differenziate in funzione della gravità del reato stesso, distinguendo tra l'omicidio colposo commesso in assenza di valutazione del rischio, da fattispecie meno gravi. La definizione di Modello organizzativo e gestio-

⁸ F. BENEDETTI, A. TERRACINA, *Modelli Organizzativi e Gestionali*, U&C, n. 9 Ottobre 2017.

nale è riportata all'art 2 lettera dd) del d.lgs. 81/2008 e s.m.i. che così recita: *modello di organizzazione e di gestione: modello organizzativo e gestionale per la definizione e l'attuazione di una politica aziendale per la salute e sicurezza, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, lettera a), del Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231), idoneo a 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.* Questa definizione, ovviamente, riguarda i MOG implementati per prevenire i reati relativi alla salute e sicurezza, e nel richiamare l'art 6 del d.lgs. 231 (Soggetti in posizione apicale e modelli di organizzazione dell'ente) fuga ogni dubbio possibile sulla necessità che tali MOG rispondano ai requisiti previsti dal d.lgs. 231/01 stesso. Infine, l'art 30, nei suoi primi 4 commi, indica, anche dal punto di vista tecnico, i requisiti di un MOG che possa avere l'efficacia esimente dalla responsabilità amministrativa. È nel comma 5 che le Linee Guida UNI Inail e le BS:OHSAS 18001:2007 vengono espressamente citate come conformi per "le parti corrispondenti" al MOG descritto nei commi 1, 2, 3 e 4. Sempre il comma 5, e poi il 5 bis, demandano alla Commissione Consultiva Permanente la possibilità di indicare ulteriori modelli di MOG e il compito di elaborare procedure semplificate per l'adozione e l'efficace attuazione dei MOG nelle Piccole e Medie Imprese (PMI). Come primo passo per attuare questo mandato che il legislatore ha affidato alla Commissione Consultiva Permanente, si è cercato di dirimere quali fossero le cosiddette parti corrispondenti tra MOG e 18001/Linee Guida UNI Inail citate nel comma 5 dell'art. 30. Il frutto di questo lavoro è stato pubblicato nella lettera circolare del Ministero del lavoro prot. 15/VI/0015816/MA001.A001 del 11/07/2011 in cui è riportato un documento, strutturato sotto forma di tabella, che mette in correlazione i vari elementi richiamati nei primi quattro commi dell'art. 30 con i diversi paragrafi dei due standard SGSL di riferimento (OHSAS 18001 e Linee Guida UNI Inail). Ciò consente un agevole riscontro sugli elementi di immediata confrontabilità, come la valutazione dei rischi, la formazione e l'informazione, il controllo operativo ecc. e consente di evidenziare come effettiva "parte non corrispondente" il sistema disciplinare aziendale. Infatti esso non è in alcun modo presente nei testi delle BS OHSAS 18001 o delle Linee Guida UNI Inail. Quindi l'azienda che, dopo aver implementato il proprio SGSL, voglia completare l'opera di conformità all'art. 30 deve introdurre un sistema disciplinare che, necessariamente, deve richiamare quanto previsto dallo statuto dei lavoratori e dai CCNL di categoria. La lettera circolare effettua il confronto tra i primi quattro commi dell'art 30 e le linee guida UNI - Inail e le BS OHSAS 18001 e non con gli art. 6 e 7 del d.lgs. 231/01. Si comprende quindi come in questo documento non vi sia alcun riferimento all'Organismo di vigilanza⁹, elemento non previsto né dall'art 30 né dalle UNI Inail e tanto meno

9 D.lgs. 231/01, art. 6, comma 1, lettera b. Si tratta di un organismo dell'ente che ha il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza del MOG, di curare l'aggiornamento e che è dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo.

dalle BS OHSAS 18001, ma elemento fondamentale per la sorveglianza di un MOG di cui al d.lgs. 231/01 e quindi indispensabile ad ottenere l'efficacia esimente.

A seguire la Commissione Consultiva ha lavorato alle procedure semplificate per il modello organizzativo nelle piccole e medie imprese. In questo, oltre a fornire gli elementi di semplificazione operativa nella implementazione del modello, ha potuto chiarire le connessioni e le possibili equivalenze tra le diverse figure citate nel d.lgs. 231, nel d.lgs. 81/2008 e s.m.i. e nelle Linee Guida SGSL e nelle BS OHSAS 18001 (vedere la figura che segue).

D. Lgs. 81/08 e smi	D. Lgs. 231/01 e smi	Linee Guida SGSL/BS OHSAS 18001:07
Datore di lavoro	Organo Dirigente	Alta Direzione
Piccole e Medie Imprese	Ente di piccole dimensioni	-----

Figura: *Termini per le procedure semplificate per i MOG nelle PMI (dm 13 febbraio 2014).*

Effettuando la connessione dei termini utilizzati nei diversi testi, le procedure semplificate, pubblicate con il d.m. 13 febbraio 2013 delle Ministero del lavoro, consentono, ove organizzativamente ciò sia realisticamente riscontrabile nell'organigramma aziendale, che al Datore di Lavoro di una PMI possa essere applicato il disposto dell'art. 6 del d.lgs. 231, secondo il quale negli enti di piccole dimensioni il ruolo dell'organismo di vigilanza può essere ricoperto dall'organo dirigente.

Attualmente sul fronte dei modelli organizzativi si sta ragionando su come regolamentare il processo di asseverazione previsto dall'art. 51 del d.lgs. 81/2008 e s.m.i., secondo il quale gli organismi paritetici possono asseverare l'efficace attuazione dei MOG aventi efficacia esimente ai sensi dell'articolo 30. Si tratta di una scelta da parte del legislatore che, pur indicando espressamente al comma 5 bis dell'art. 30 del d.lgs. 81/2008 e s.m.i., il sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL) come elemento costituente il modello organizzativo, non fa riferimento alcuno alla possibilità di certificare un SGSL, mentre prevede la possibilità, che siano gli organismi paritetici ad asseverare i MOG di cui all'articolo 30; riconoscendo evidentemente un valore aggiunto al controllo sociale da parte del sistema della pariteticità. Peraltro, l'art. 51 dà rilevanza al processo di asseverazione prevedendo la possibilità che gli organi di vigilanza tengano conto dell'asseverazione nella programmazione delle loro attività ispettive. A fronte di ciò però nessun chiarimento è stato offerto in merito a modalità o regole che possano regimentare in modo corretto, trasparente e uniforme sul territorio il pro-

cesso di asseverazione dei MOG. Il primo intervento per fare chiarezza sul concetto e sulle modalità di asseverazione è stato fatto nel 2013 dalla commissione nazionale dei comitati paritetici territoriali dell'edilizia (CNCPT) che con la pubblicazione da parte dell'UNI, della PdR 2:2013: *Indirizzi operativi per l'asseverazione nel settore delle costruzioni edili e di ingegneria civile*, ha indicato le modalità per effettuare l'asseverazione dei MOG delle aziende del comparto edile. Nel 2016 in analogia a quanto realizzato dal CNCPT anche la Fondazione Rubes Triva, organismo paritetico del mondo dei servizi ambientali, ha richiesto all'UNI la pubblicazione della prassi di riferimento UNI/PdR 22:2016: *Linee Guida per la procedura operativa per l'asseverazione dei MOG della salute e sicurezza nelle aziende dei servizi ambientali territoriali*¹⁰.

Dando seguito ad altre richieste di redigere prassi di riferimento specifiche per diversi settori produttivi, la Commissione Sicurezza dell'UNI sta operando per la redazione di un documento normativo sull'asseverazione valido per tutti i comparti produttivi. L'attività presso UNI è ormai piuttosto avanzata ed il testo di un rapporto tecnico di prima e generale regolamentazione del processo di asseverazione è ormai quasi pronto. Qualora questo rapporto tecnico venisse definitivamente approvato e pubblicato da UNI esso costituirà la base per ulteriori norme tecniche che forniranno la regolamentazione settoriale specifica e daranno stabilità alle esperienze effettuate con le prassi sopracitate la cui vigenza è limitata a soli cinque anni dalla pubblicazione.

Tornando ai SGSL, dopo oltre 20 anni dalla pubblicazione delle BS 8800 e 16 anni da quella delle Linee Guida SGSL, siamo comunque ancora in assenza di una norma emessa ufficialmente dall'ISO o da UNI. In sede ISO però, nell'ottobre 2013, si è costituito formalmente il Project Committee (ISO/PC238) con lo scopo di redigere una norma sui SGSL che ha assunto la denominazione di ISO 45001. In Italia sta seguendo i lavori di questa norma il gruppo di lavoro Metodi e Sistemi di Gestione della Salute e Sicurezza sul Lavoro, operante presso la Commissione Sicurezza dell'UNI, nato proprio con la redazione delle Linee guida UNI-Inail. La redazione di questa norma si sta rivelando particolarmente complessa ed ha visto nel maggio 2016 una bocciatura del primo DRAFT. Mentre scriviamo è in corso la valutazione del secondo draft che, se approvato, porterebbe a vedere la pubblicazione della norma realisticamente nel primo semestre del 2018. Una caratteristica importante di questa norma è l'utilizzo della cosiddetta High Level Structure: uno schema comune già utilizzato dalla UNI EN ISO 9001:15 e dalla UNI EN ISO 14001:16 che favorisce la creazione di sistemi integrati. Se la ISO 45001 vedrà effettivamente la luce, come auspicato, potremo disporre di un riferimento riconosciuto in tutto il mondo che con-

¹⁰ I. BARRA, P. RICCIARDI, *Asseverazione di modelli organizzativi e gestionali e Prassi di riferimento*, U&C n.9 Ottobre 2017.

sentirà di favorire i rapporti tra aziende sane e sicure; inoltre non potrà che contribuire alla diffusione dell'approccio sistemico alle problematiche di salute e sicurezza sul lavoro ed in definitiva ad incidere profondamente e positivamente nel miglioramento dei risultati prevenzionali delle aziende, migliorando le condizioni di salute e sicurezza per ridurre il fenomeno degli infortuni e delle malattie professionali¹¹.

Occorre dire che qualora questa norma venisse emanata si avvierà un progressivo percorso di transizione per i SGSL che le aziende hanno realizzato seguendo gli altri standard gestionali che, come detto, hanno anche una equivalenza, sebbene per le "parti corrispondenti" con i MOG di cui all'art. 30 del d.lgs. 81/2008 e s.m.i. che evidentemente non contempla la ISO 45001. Si ritiene che ai sensi sempre del d.lgs. 81/2008 e s.m.i., dovrebbe essere compito della Commissione Consultiva Permanente indicare la 45001 come ulteriore standard valido a tal fine, in analogia con gli standard gestionali che la hanno preceduta. Si tratta di un percorso ed una storia lunga di oltre un ventennio che ho cercato di sintetizzare in queste poche pagine, sperando di aver offerto il quadro ed il senso di un lavoro progressivo¹² svolto con passione da molti, in primo luogo da chi scrive, che ritengono che la salute e la sicurezza sul lavoro debba essere perseguita attraverso i risultati di miglioramento delle performance prevenzionali dei sistemi aziendali, attraverso un approccio manageriale della salute e sicurezza sul lavoro integrato con la gestione complessiva delle organizzazioni.

¹¹ M. VIGONE, F. BENEDETTI, A. TERRACINA, *Sistemi di Gestione della Salute e Sicurezza sul Lavoro*, U&C, n. 9 Ottobre 2017.

¹² Occorrerebbe aggiungere il lavoro fatto per la regolamentazione dell'accreditamento e della certificazione dei SGSL e quello nella definizione del sostegno culturale ed economico all'implementazione dei SFSL e dei MOG nelle imprese. Per tutto ciò si rimanda agli specifici contributi presenti su questo stesso numero.