

# INAIL

Direzione Centrale Prevenzione

## LINEE DI INDIRIZZO 2017

### SISTEMA DI GESTIONE DEI PIANI PER LA PREVENZIONE



# INDICE

## INTRODUZIONE

Il ruolo dell'Istituto, le Linee di Indirizzo	pag.3
---	-------

## PRIMA PARTE – AMBITI DI SVILUPPO DELLE ATTIVITA' PREVENZIONALI

---

Ambiti di intervento in termini prevenzionali	pag.6
Macroaree di attività	pag.6

## SECONDA PARTE – MODALITÀ DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI

---

Sistema di gestione dei piani per la prevenzione	pag.10
Programmazione	pag.10
Processo previsionale ai fini prevenzionali: programmazione attività	pag.12

## TERZA PARTE – ISTRUZIONI OPERATIVE

---

Azioni di sistema – Accordi di collaborazione	pag.15
Istruzioni operative: Protocolli e Accordi	pag.16
Selezione dei Partner e impostazione di rapporti di collaborazione	pag.19
Avviso pubblico	pag.20
Indicazioni principali per la predisposizione degli Atti	pag.22
Struttura degli Accordi e dei Protocolli - Tavole sinottiche	pag.28

## INTRODUZIONE

### Il ruolo dell'Istituto, le Linee di Indirizzo

Il D.Lgs. 81/2008 affida all'Inail un ruolo in tema di sostegno alla diffusione della cultura della salute e sicurezza; a partire dal 2010 e con cadenza annuale, la Direzione Centrale Prevenzione rilascia, in coerenza con le linee strategiche di pianificazione e programmazione dell'Ente, linee di indirizzo operative per lo sviluppo della funzione, da attuare attraverso le strutture territoriali, con il coordinamento delle Direzioni Regionali.

L'evoluzione del ruolo dell'Istituto nel sistema prevenzionale derivante dall'integrazione di funzioni a seguito del D.L. 78/2010, convertito dalla Legge 122/2010 e l'ampliamento del raggio di azione delle relazioni con altri soggetti operatori dello stesso settore, hanno condotto a potenziare nella definizione delle Linee di indirizzo quel confronto tra il Centro ed il Territorio ritenuto elemento di forza della funzione prevenzionale dell'Istituto, anche attraverso:

- la costante operatività di un Gruppo di lavoro Centro-Territorio, finalizzata alla valutazione delle esigenze di approfondimento di profili operativo/gestionali, sulla base delle rispettive esperienze, e alla formulazione di indicazioni congiunte;
- l'attivazione a livello centrale di monitoraggi mirati per tematiche e per aree geografiche;
- la sistematizzazione, a partire dal 2015, di incontri formali di socializzazione presso le Direzioni Regionali, quali momenti di costruttivo confronto per la verifica della rispondenza della progettualità alle indicazioni contenute nelle Linee di Indirizzo, e per l'emersione dei progetti "virtuosi" che presentino profili di standardizzazione e di replicabilità presso altre realtà territoriali;
- l'assistenza costante attraverso i presidi di comunicazione diretta.

Con l'introduzione, a decorrere dalle previsioni per l'esercizio 2016, del Piano dei Conti armonizzato delle Pubbliche Amministrazioni, il processo programmatico istituzionale ha subito delle modifiche, anche nella tempificazione. Ha comportato inoltre la necessità di adeguare gli strumenti e i passi previsti dal Sistema di gestione dei Piani per la Prevenzione.

#### **FOCUS**

*Il documento Linee di Indirizzo Operative per la Prevenzione (LIOP), è lo strumento finalizzato a indirizzare le Strutture territoriali nella programmazione delle relative attività annuali, attraverso l'indicazione delle priorità di intervento per l'anno successivo, e fornendo specifiche modalità operative e approfondimenti per la realizzazione delle attività di sviluppo della funzione di prevenzione, che vengono identificati a seguito di novità intervenute sul versante della normativa specifica o su profili giuridico/amministrativi funzionali alle stesse.*

Le Linee di Indirizzo orientano le Strutture Territoriali ad attivarsi per:

- giungere alla definitiva sistematizzazione del percorso programmatico/pianificatorio, attraverso la definizione dell'esatta calendarizzazione dei progetti, per i quali siano state individuate in primis le risorse necessarie alla loro realizzazione;
- la definizione di sinergie con l'Ente Regione, individuato, ai sensi dell'art. 10 del D.Lgs. 81/2008 e s.m., quale interlocutore privilegiato, titolato alla emanazione del Piano Regionale per la Prevenzione, che predispose nel rispetto degli obiettivi e strumenti declinati con il Piano Nazionale di Prevenzione 2014-2018, predisposto dal competente Ministero della Salute ed approvato in sede di Conferenza Stato-Regioni in data 13 novembre 2014, del quale recepisce le Direttive;
- l'attuazione di progetti derivanti da Accordi a livello regionale basati sugli Accordi-quadro nazionali, per la realizzazione sul territorio delle azioni di sistema in questi individuate e delineate come modelli di azione;
- un'attenta selezione dei Partner che tenga conto, oltre che della loro natura giuridica, anche di criteri di trasparenza e parità di trattamento, anche mediante utilizzo dello strumento giuridico degli "Avvisi pubblici";
- includere, negli Accordi con i Partner, apposite clausole dirette a garantire che le risorse finanziarie messe a disposizione dall'Istituto ai fini della realizzazione delle progettualità previste negli Accordi/Progetti stessi, siano impiegate in regime di compartecipazione e comunque nel rispetto dei principi generali di cui al D.Lgs. 18 aprile 2016 n. 50 (c.d. "nuovo Codice degli Appalti") che sostituisce ed abroga le disposizioni di cui al D.Lgs. 163/2006 e s.m. "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE", nonché quelle di cui al D.P.R. 207/2010;
- curare la predisposizione di una dettagliata rendicontazione di progetto, che riguardi tutte le risorse in esso profuse (umane, strumentali, economico-finanziarie) compiendo un'accurata attività di verifica dei risultati conseguiti, in termini di efficienza in relazione agli obiettivi del progetto, e di efficacia relativamente al loro esito in chiave prevenzionale.

Inoltre, per la programmazione delle attività per il 2017, oltre a quanto sopra, le strutture territoriali dovranno tenere conto delle ulteriori precisazioni (rispetto alle precedenti edizioni delle LIOP) riguardanti la stipula di atti convenzionali (Protocolli, Accordi), rinvenibili nella Terza parte **"Istruzioni Operative"**.

**PRIMA PARTE**

**AMBITI DI SVILUPPO DELLE ATTIVITA'  
PREVENZIONALI**

## Ambiti di intervento in termini di attività prevenzionali

In coerenza con quanto indicato nel citato Piano nazionale di Prevenzione 2014-2018, i temi specifici delle “azioni di sistema” sui quali concentrare risorse e progetti sono riconducibili alle seguenti aree di interesse:

- a) Infortuni su strada,
- b) Agricoltura,
- c) Infortuni in ambiente sanitario,
- d) Malattie Professionali,
- e) Edilizia.

Il tema delle **differenze di genere**, deve essere eventualmente trattato trasversalmente rispetto ai temi predetti, all'interno della progettazione degli interventi.

## Macroaree di attività

I temi proposti dal Piano Nazionale di Prevenzione dovranno essere sviluppati nell'ambito delle macroaree di attività (tipologie di intervento).

L'Istituto persegue la promozione della cultura della salute e sicurezza sul lavoro, la crescita dei livelli di informazione, formazione, assistenza e consulenza in materia, nonché il costante aggiornamento professionale delle figure coinvolte, con particolare riguardo alle medie, piccole e micro imprese.

### ***Promozione e Informazione***

Si collocano in questa Macroarea i progetti finalizzati alla **promozione** della sicurezza e salute e alla diffusione delle **informazioni** attinenti alla cultura della prevenzione nei luoghi di lavoro, che mirano alla diffusione di informazioni di base attraverso l'utilizzo di molteplici strumenti promozionali e comunicativi quali workshop, seminari e prodotti informativi, siano essi cartacei, multimediali o sul web.

**La finalità promozionale/informativa deve essere strettamente collegata alle competenze riconosciute all'Istituto dal D.Lgs. 81/2008 e s.m.; occorre distinguere gli eventi a carattere prevenzionale da quelli più prettamente attinenti alla comunicazione istituzionale.**

Rientrano in questa Macroarea anche:

- iniziative di sostegno territoriale ai Piani Nazionali: realizzazione di eventi informativi per la conoscenza di rischi specifici, in linea con le campagne realizzate a livello centrale;
- divulgazione di materiale informativo, sia cartaceo (opuscoli, pieghevoli, manifesti), sia informatico o multimediale;
- progetti in concorso con le parti sociali/organismi paritetici per l'attuazione e valorizzazione di programmi di promozione della salute nei luoghi di lavoro.

## Formazione

- Sono i progetti che riguardano la predisposizione di percorsi formativi finalizzati a trasferire ai **lavoratori e agli altri soggetti del sistema** di prevenzione e protezione aziendale, conoscenze utili;
- all'acquisizione di competenze per lo svolgimento dei rispettivi compiti in materia di salute e sicurezza in azienda;
- all'identificazione, riduzione e gestione dei rischi.

Rientrano in questa Macroarea:

- i progetti finalizzati alla diffusione della cultura della sicurezza e della salute nelle scuole;
- borse di studio destinate a studenti, laureandi e laureati universitari per la realizzazione di studi relativi a tematiche specifiche, nel rispetto della normativa di riferimento;
- percorsi formativi obbligatori: attivazione di corsi a calendario o attraverso stipula di convenzioni con committenti pubblici o privati per l'erogazione dei corsi a calendario, che l'Istituto eroga a titolo oneroso (rif.: **Catalogo**);
- percorsi formativi destinati a progettisti e consulenti di sistemi di gestione della sicurezza o corsi di formazione per *internal auditor*;
- percorsi formativi specialistici.

### **FOCUS**

*Finalizzato a rilevare l'analisi della qualità formativa, organizzativa ed economica, attraverso opportuni indicatori e indici di valutazione, in un'ottica di miglioramento, il **modello standardizzato di reporting per il monitoraggio delle attività formative** deve essere inviato, per ciascun corso effettuato a livello territoriale, al Polo centrale operante presso la D.C. Prevenzione.*

### • **Assistenza e Consulenza**

*Assistenza: attività di informazione e supporto su questioni di carattere generale e comunque non connesse alla concreta e specifica struttura di un determinato settore produttivo.*

*Consulenza: interventi che abbiano ad oggetto la individuazione di soluzioni concrete finalizzate alla riduzione dei livelli di rischio nelle diverse realtà produttive.*

Sono i progetti generalmente finalizzati a fornire indicazioni alle aziende, in particolare medie e piccole, su mezzi, strumenti e metodi operativi per:

- la riduzione dei livelli di rischiosità in materia di salute e sicurezza sul lavoro;
- l'individuazione degli elementi di innovazione tecnologica in materia con finalità prevenzionali, raccordandosi con le altre istituzioni pubbliche operanti nel settore e con le

- parti sociali (D.Lgs. 81/2008, art. 9, comma 2);
- il sostegno allo sviluppo della rete della bilateralità;
  - il supporto alla implementazione e/o alla elaborazione di buone prassi, anche ai fini della raccolta secondo il modello definito dalla Commissione Consultiva Permanente;
  - il supporto all'adozione di linee-guida e norme tecniche.

Rientrano nelle attività di assistenza e consulenza anche quelle connesse alla esplicazione delle procedure per i bandi di finanziamento alle imprese (Bandi ISI e FIPIT) con la previsione di iniziative realizzate dalle Strutture territoriali in attuazione delle campagne nazionali realizzate dall'Istituto.



## **SECONDA PARTE**

# **MODALITÀ DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI**

## Sistema di gestione dei piani per la prevenzione

La gestione dei piani per la prevenzione si avvale di un modello di elaborazione, gestione e monitoraggio dei programmi operativi – nazionale e territoriali - attuativi delle strategie definite in ambito prevenzionale, quale strumento di governo sia per le componenti organizzative sia per l'ottimizzazione della capacità di spesa in relazione alla destinazione delle risorse economiche, nonché agli obiettivi e ai risultati.

Il flusso procedurale è elaborato in coerenza con il Processo di programmazione e budget istituzionale.

Il Sistema è supportato dalla procedura informatica “**Programmazione Attività Prevenzionali**” (**P.A.P.**), che, inizialmente concepita quale *repository* delle esperienze, sin dal suo rilascio si è progressivamente evoluta in adesione agli sviluppi del Sistema stesso, passando da una prima fase c.d. sperimentale sino al suo funzionamento a regime, configuratosi con l'attivazione della fase preliminare di programmazione delle attività per il 2012.

In concomitanza con l'attivazione della Fase di definizione della programmazione 2013 è stato rilasciato il “**Modello di monitoraggio**” (*Business Intelligence* - P.A.P.) dei dati provenienti dalla Procedura suddetta.

Il Modello di monitoraggio espone i dati in una reportistica di base con indicatori predefiniti, rappresentati in tabelle e grafici che evidenziano tra l'altro i rapporti tra i risultati (attesi/conseguiti) tipici delle diverse tipologie di attività correlate alle macroaree di attività, per mezzo di un applicativo informatico multidimensionale che consente all'operatore di variare le dimensioni di analisi per la personalizzazione dei report.

I dati sono aggiornati al termine di ogni Fase prevista dal Sistema.

## Programmazione

Il processo di pianificazione economico-finanziaria dell'Istituto prevede che tutte le strutture concorrano alla previsione secondo un sistema basato sulla logica della negoziazione.

Tale processo è caratterizzato:

- da una prima macro-fase, al termine della quale le Direzioni Centrali, per i capitoli di propria competenza, intervengono per rendere coerenti le previsioni scaturite dalle Direzioni Regionali rispetto agli obiettivi dell'Istituto e alle risorse disponibili
- a questa segue un intervento della D.C. Programmazione Bilancio e Controllo (DCPBC) per la compatibilizzazione definitiva delle somme oggetto di previsione);
- una parte conclusiva della negoziazione con la redistribuzione delle risorse economico-finanziarie sui centri di responsabilità e di spesa.

**FOCUS**

*All'interno di questo contesto, il Sistema di gestione dei piani per la prevenzione ha l'intento di realizzare un processo di programmazione delle attività prevenzionali efficace e strutturato, il cui presupposto fondamentale è la valutazione ottimale delle risorse necessarie allo svolgimento del singolo progetto.*

*Le previsioni economico-finanziarie complessive afferenti alla Missione 3, devono trovare coerenza nella progettualità rappresentata in Procedura Programmazione Attività Prevenzionali (P.A.P.).*

Al fine dell'ottimale predisposizione delle previsioni in parola, la valutazione dell'andamento economico pregresso, sia in termini di assegnazioni che di utilizzi, è una componente essenziale unitamente alla verifica dei risultati, in termini di efficienza pura, e di efficacia rispetto agli obiettivi.

Con l'introduzione, a valere dalle previsioni per l'esercizio 2016, del Piano dei Conti armonizzato delle Pubbliche Amministrazioni, ex D.P.R. 4 ottobre 2013 n. 132, le Voci già afferenti al cap.382 sono state ricondotte alle relative Voci della categoria "acquisizione beni e servizi", in quanto detto Piano dei Conti è informato alla natura della spesa e non alla finalizzazione.

Al fine di supportare le strutture territoriali ed il sistema previsionale nel complesso, per la Programmazione 2017 è stato predisposto un **modello extra procedura**, derivato dal "Piano economico-Finanziario" presentato nella II edizione delle Linee 2015 (che comunque mantiene la sua validità come modello "di base", quindi integrabile secondo esigenze, e del quale se ne raccomanda la sistemica adozione nell'attività di predisposizione e gestione dei progetti, e la sua archiviazione come allegato agli stessi, in Procedura P.A.P.).

Detto modello, differente da quello che ha trovato temporaneo utilizzo per la programmazione delle attività 2016, ha lo scopo di supportare e semplificare la rappresentazione di quelle informazioni relative agli aspetti economico-previsionali del singolo progetto, che tuttora non sono gestite né in Procedura P.A.P., né in Procedura PBC.

Nel Modello in parola quindi, sono stati introdotti i concetti di *attività* e *fasi*, identificabili temporalmente, quali momenti significativi degli avvenimenti interni dei progetti, connotati da risvolti economici, vuoi per l'impiego di risorse umane (amministrative, tecniche), quindi risvolti economici anche soltanto figurativi, ma soprattutto per la concretizzazione di un momento di spesa/impiego per risorse finanziarie funzionali al progetto medesimo.

Lo scopo principale del prospetto in parola, è di riassumere nel totale per le singole Voci del nuovo Piano dei Conti, le previsioni di spesa dettagliate per ciascun progetto (Tavola 3).

Ciò al fine di fornire eventuali indicazioni, da parte della D.C. Prevenzione, alla Struttura centrale competente per le Voci del Piano dei Conti, circa la quota-parte dei valori previsionali di dette Voci afferente alle attività prevenzionali.

**FOCUS**

*L'identificazione del periodo temporale di svolgimento delle attività/fasi, il relativo obiettivo (espresso anche in termini di risultato, meglio ancora se rappresentato numericamente), unitamente all'identificazione del valore economico-quantitativo complessivo delle risorse, facilita la definizione del peso dell'attività e quindi, in fase di consuntivazione trimestrale e di rendicontazione finale, della definizione percentuale dello stato di avanzamento/realizzazione.*

*Ai fini di quest'ultima, può essere considerata anche la ponderazione con le manifestazioni economiche (figurative e non) ovvero con l'incidenza rispetto al totale previsto per il progetto.*

o o o

**Ciascuna struttura territoriale (Direzioni Regionali, Provinciali di Trento e Bolzano, Sede Regionale di Aosta) invierà i Modelli di propria competenza, compreso di prospetto riepilogativo degli aspetti economico-finanziari, alla D.C. Prevenzione nei tempi che verranno indicati successivamente.**

*Quanto precede comporta che le previsioni di spesa per i progetti preventivi, precedentemente imputabili al cap. 382 (e non solo), dovranno essere riferite alle singole voci del nuovo Piano dei Conti e correttamente imputate alla Missione-Programma cui si riferiscono.*

*In questo è essenziale il coordinamento tra la Funzione Prevenzione delle Direzioni Regionali e la relativa Funzione Pianificazione, per le indicazioni circa il corretto ribaltamento a Missioni e Programmi, effettuabile in Procedura PBC.*

### **Processo previsionale ai fini preventivi: programmazione delle attività per il 2017**

Il cronoprogramma relativo alla programmazione delle attività preventivi, in ordine al calendario relativo alla Programmazione istituzionale, è il seguente.

#### **1. Diffusione LIOP**

DD.RR.: indicazioni alle proprie Sedi, per il coordinamento e l'omogeneizzazione delle iniziative.

#### **2. Configurazione quadro progettuale: dimensionamento economico e organizzativo**

In questa fase Direzioni Regionali e loro Sedi, attraverso la raccolta di informazioni circa:

- l'individuazione dei progetti già iniziati nel 2016 e precedenti, che avranno ulteriore esecuzione nel 2017,
- le risorse già impegnate per essi,
- i nuovi progetti che si prevede di attuare nel 2017,
- le risorse necessarie, gli impegni contabili da effettuare,

prepongono la configurazione di massima del quadro progettuale 2017.

### **3. Verifica DD.RR., predisposizione del quadro progettuale 2017**

La Direzione Regionale effettua la verifica di rispondenza dei progetti, i propri e quelli proposti dalla proprie Sedi, agli indirizzi forniti e ne valuta la sostenibilità:

- definizione del quadro progettuale con quantificazione delle risorse (per singolo progetto e complessive), anche mediante utilizzo del Format di cui a pag.31, da inviare alla D.C. Prevenzione (come da indicazioni nel *Focus* a pag.12) entro il 20 agosto 2016;
- inserimento delle previsioni economico-finanziarie in Procedura PBC, secondo il calendario della Programmazione istituzionale.

### **4. Verifica da parte della D.C. Prevenzione**

- Rispondenza agli indirizzi forniti;
- coerenza con Missione-Programmi;
- indicazioni (eventuali) alle Strutture.

### **5. DD.RR.: recepimento eventuali indicazioni**

- Revisione del quadro progettuale per eventuali rettifiche ed integrazioni;
- conseguente revisione delle previsioni economico-finanziarie (e della relativa allocazione a Missione-Programma) ed eventuale rettifica delle poste in Procedura PBC (secondo tempistica della stessa).

Al termine delle predette fasi extra-procedurali, saranno fornite indicazioni per l'inserimento dei progetti in Procedura P.A.P.

**TERZA PARTE**

# **ISTRUZIONI OPERATIVE**

## Azioni di sistema – Accordi di collaborazione

Allo scopo di potenziare lo sviluppo della propria funzione, l'Istituto punta a creare sinergie con gli altri attori istituzionali, **in primis con i soggetti "privilegiati" individuati dal legislatore nell'art. 10 del D.Lgs. 81/2008 e s.m.**, finalizzate a valorizzare le "azioni di sistema" e a consolidare la rete di rapporti sia a livello centrale che territoriale, ed al fine di trasferire e rendere fruibili conoscenze, soluzioni, strumenti e metodologie, in particolare nei riguardi di settori ed aree individuate come critiche e/o emergenti per specificità e complessità.

Dette sinergie si traducono in **Accordi-quadro stipulati a livello centrale**, che prevedono una regia nazionale per la definizione di programmi operativi territoriali, in raccordo con le emanazioni territoriali e con le Direzioni Regionali stesse, con approvazione dei piani finanziari. L'Accordo-quadro mira a definire e proporre un modello di azione condiviso da utilizzare sul territorio per la realizzazione di analoghe azioni di sistema da attuare a livello regionale. Allo scopo, nell'attuazione territoriale, dovranno essere sottoscritti Accordi progettuali con le corrispondenti emanazioni territoriali degli Organismi firmatari dell'Accordo-quadro, per le attività e in riferimento agli obiettivi in esso individuati (v. dettagli operativi nella Terza parte "Protocolli e Accordi").

Nell'orientare il complesso progettuale prevenzionale nazionale verso un sistema armonico di azioni omogenee e coordinate, la Direzione Centrale nell'esercizio del proprio ruolo, assume anche il compito di fornire soluzioni progettuali corredate di strumenti operativi, da sviluppare, a livello territoriale, perseguendo parallelamente l'obiettivo di ottimizzazione e corretto indirizzamento delle risorse complessive disponibili.

Ciò posto, nell'attuazione del programma di incontri con le Direzioni Regionali, una parte del lavoro è stata dedicata all'emersione dei progetti "virtuosi", ovvero di quei progetti che presentano elementi qualificanti che ne prefigurano la possibilità di standardizzazione e profili di replicabilità; attraverso una dettagliata relazione illustrativa fornita dalle Direzioni Regionali competenti al termine delle attività progettuali congiuntamente individuate, successivamente rielaborata a livello centrale valorizzando gli opportuni apporti tecnici ai fini della relativa replicabilità, verranno delineati dei "Protocolli Progettuali Standard"<sup>1</sup> che saranno messi in condivisione per la loro realizzazione nelle diverse realtà territoriali in un'ottica di sistema.

---

<sup>1</sup> Il termine "Protocollo" è qui inteso come "complesso di regole di funzionamento e procedure cui attenersi in determinate attività".

### **Istruzioni operative: Protocolli e Accordi**

Al fine di garantire omogeneità nella realizzazione dei Protocolli e degli Accordi sul territorio, in questa sezione sono fornite le principali indicazioni di cui è necessario tenere conto, in merito a:

- definizione degli ambiti della collaborazione;
- indicazioni per la stesura;
- schemi standard per lo sviluppo dei documenti;
- gestione dei profili economico-finanziari.

Gli atti convenzionali in argomento vengono pertanto stipulati facendo riferimento a quanto previsto dall'art. 10 del D.Lgs. 81/2008 e s.m., ai sensi del quale i soggetti istituzionali ivi indicati (compreso l'Inail), gli Organismi paritetici e gli Enti di patronato possono svolgere anche tramite convenzioni attività di informazione, assistenza, consulenza, formazione, promozione in materia di salute e sicurezza sul lavoro, in particolare nei confronti delle imprese artigiane, delle imprese agricole e delle piccole e medie imprese e delle rispettive associazioni dei datori di lavoro.

Quale diretta conseguenza di quanto sopra espresso, detti schemi convenzionali prevedono per gli organismi sottoscrittori, siano essi soggetti di diritto pubblico o privato, un apporto partecipativo tendenzialmente in regime di pariteticità, con ciò considerando il complesso delle risorse da ciascun partner messe a disposizione.

Si riconoscono le seguenti tipologie di atto convenzionale:

#### ***Il Protocollo***

È un documento in cui le parti, esprimendo una convergenza di interessi, indicandone le premesse, stabiliscono una linea di azione comune in relazione ad un obiettivo; per questo si tende a definirlo "**Protocollo d'intesa**".

Il Protocollo non implica generalmente oneri di tipo economico per le Parti.

A differenza dell'Accordo, il Protocollo non prevede l'attuazione di **specifiche attività progettuali**, la loro definizione è affidata alla responsabilità di un gruppo di lavoro (c.d. "**Comitato paritetico di coordinamento**"), costituito da membri delle Parti contraenti, che agirà in un tempo dato; il risultato del lavoro di gruppo, vale a dire le attività progettuali, costituirà l'oggetto di un successivo **Accordo**, che per questo si definirà "**attuativo**".

In linea di principio, le parti esterne coinvolte si caratterizzano per l'articolazione e l'ampiezza delle loro competenze e per avere funzioni d'indirizzo, quali ad esempio Ministeri e Regioni.

#### ***L'Accordo***

È un documento che stabilisce una collaborazione operativa tra le parti, sulla base del reciproco interesse al perseguimento di una specifica finalità.



In altre parole, gli Accordi con i quali due o più **Enti pubblici** stabiliscono di svolgere in modo coordinato determinate funzioni e/o servizi pubblici, si configurano come una cooperazione destinata ad assolvere, senza scopo di lucro, un'attività di interesse comune, e a tale scopo si coordinano tra loro.

L'Accordo deve prevedere già al suo interno la definizione delle modalità di svolgimento della collaborazione per il raggiungimento della finalità dichiarata, ovvero deve esporre il **quadro progettuale** (completo di *timing* e del prospetto economico-finanziario) attraverso il quale perseguire gli obiettivi prefissati.

### **FOCUS**

*Si definisce **Accordo-quadro**, un Accordo a valenza Nazionale, stipulato a livello centrale, che prevede lo sviluppo di attività su base territoriale a seguito di stipula, sulla base di un modello predefinito e/o delle indicazioni contenute nell'Accordo-quadro, di Accordi attuativi/progettuali tra le strutture territoriali Inail e le emanazioni territoriali del/dei Partner firmatari dell'Accordo-quadro medesimo.*

Dall'Atto al Progetto:

- incontri tra le parti, a seguito di contatti formali;
- stipula di un Protocollo d'intesa che vincola le parti all'identificazione di una modalità progettuale, attraverso la costituzione di un Comitato paritetico di coordinamento, entro un tempo dato e a determinate condizioni (attività che perlopiù non richiede oneri economici);
- stipula di un Accordo attuativo che recepisce i lavori del Comitato paritetico di coordinamento e formalizza l'attività progettuale (compresa l'identificazione dettagliata degli oneri economici a carico delle parti) da svolgersi entro un tempo dato: Pianificazione, Programmazione annuale;
- inserimento del progetto (o dei progetti, a seconda della tipologia di attività - Macroarea) in procedura P.A.P.

Si precisa che, nei casi di attuazione di progetti scaturiti dalla selezione dei Partner progettuali mediante l'attivazione di "**Avviso pubblico**" (v. pag. 20 e ss.), il percorso logico sopra delineato si modifica nei primi due punti, laddove le attività in essi descritte sono sostanzialmente assolte dai predetti presidi, rendendo quindi inessenziale la stipula del preventivo Protocollo d'intesa.

Il percorso logico degli atti, si integra con ulteriori considerazioni: con il Protocollo è sufficiente costituire il solo tavolo tecnico, con compiti di progettazione delle iniziative, altresì individuate in linea di massima nell'atto. Il tavolo tecnico progetta in dettaglio le azioni che poi verranno realizzate, in ambito di Accordo, dal tavolo di governance.

Pertanto, nella logica suddivisione dei compiti, il tavolo di governance ed eventualmente quello di gestione possono essere costituiti *ad hoc* negli ambiti dei singoli Accordi derivanti dal Protocollo d'Intesa.

### **FOCUS**

*Riguardo ai c.d. tavoli, aldilà delle denominazioni di volta in volta adottate, e per le quali in questa sede si è individuata una possibile convergenza, è importante che sia chiaro e condiviso il concetto di cosa fanno e di quando devono essere attivati:*

- *tavolo tecnico: istituito nell'ambito del Protocollo di Intesa, si occupa di definire il progetto, i cui ambiti sono in genere delineati nell'atto stesso, che sarà oggetto del successivo Accordo. Può avere una durata pari al Protocollo o minore, limitata al compito dato.*
- *tavolo di governance (o coordinamento operativo): nell'ambito dell'Accordo, si occupa della parte esecutiva, anche sotto il profilo tecnico-professionale, dell'attività progettuale.*
- *tavolo di gestione: sempre nell'ambito dell'Accordo, si occupa prevalentemente degli aspetti amministrativi del progetto.*

*N.B. i compiti dei tavoli di governance e di gestione possono trovarsi riuniti in un unico organismo.*

Ogni Protocollo può dare origine a uno o più Accordi, quindi ad uno o più progetti di prevenzione.

Si evidenzia inoltre la necessità che gli atti convenzionali definiscano nel dettaglio l'apporto partecipativo degli Organismi sottoscrittori, **tendenzialmente in regime di pariteticità: con questa definizione si intende una percentuale prossima al 50% di ripartizione (nel caso di un solo Partner) delle risorse complessive (quindi non solo economiche e finanziarie, ma anche strumentali e professionali)**; è escluso l'apporto economico di un solo soggetto a fronte di un mero *facere* dell'altro soggetto.

L'acquisizione delle risorse strumentali alla realizzazione delle attività previste in un Accordo (ed eventualmente in un Protocollo) è soggetta al D.Lgs. 18 aprile 2016 n. 50 (c.d. "nuovo Codice degli Appalti") che sostituisce ed abroga le disposizioni di cui al D.Lgs. 163/2006 e s.m.i. "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE", nonché quelle di cui al D.P.R. 207/2010, ovviamente nel caso che il Partner dell'Accordo sia una pubblica amministrazione, tenuta all'osservanza del codice dei contratti; qualora il Partner sia invece un organismo paritetico/parti sociali in genere, ovvero soggetti di diritto privato, la rigorosa osservanza del Decreto in parola non è applicabile, ma si può richiamare l'utilizzazione di procedure selettive che garantiscano il rispetto dei principi di trasparenza e di imparzialità della pubblica amministrazione.

## Selezione dei Partner e impostazione di rapporti di collaborazione

Il disposto dell'art. 9, comma 2, lettera d) del D.Lgs. 81/2008 e s.m. prevede che l'Istituto espleti l'attività di "progettazione ed erogazione di percorsi formativi in materia di salute e sicurezza sul lavoro". A questo proposito, nel premettere che le linee direttrici della politica formativa dell'Istituto in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro prevedono una chiara segmentazione dell'offerta formativa, in grado di rispondere a fabbisogni diversificati di target e contesti organizzativi e operativi differenziati, si fa presente che la formazione, in particolare quella c.d. "obbligatoria", rivolta all'utenza esterna ed erogata da personale dipendente dell'Istituto, è compiutamente disciplinata anche sotto il profilo tariffario e rappresenta quindi una fonte ormai "ordinaria" di provento per l'Amministrazione. Non può quindi in alcun caso essere erogata in regime di gratuità.

Per converso, nell'ipotesi comunque residuale, in cui si ricorra a soggetti terzi per l'acquisizione di beni e servizi funzionali all'erogazione dell'attività formativa, si rientrerebbe senz'altro nella fattispecie della fornitura di servizi a soggetto pubblico, disciplinata dal D.Lgs. 18 aprile 2016 n. 50 e dalle varie procedure ad evidenza pubblica ivi previste.

Con riferimento invece alle previsioni di cui all'art. 10 del D.Lgs. 81/08 e s.m., la norma non appare escludere la possibilità che gli atti convenzionali in argomento abbiano contenuto oneroso per l'Amministrazione.

### **FOCUS**

*Quale diretta conseguenza di tutto quanto sopra espresso si evidenzia, in primo luogo, la necessità che gli schemi convenzionali in argomento prevedano l'apporto partecipativo degli organismi sottoscrittori, siano essi soggetti di diritto pubblico o privato, tendenzialmente in regime di pariteticità, con ciò considerando il complesso delle risorse da ciascun Partner messe a disposizione, quindi non solo quelle finanziarie, ma anche le risorse di natura strumentale o professionale, che vanno quindi sempre opportunamente e puntualmente "valorizzate" (costi figurativi, per quanto riguarda l'Istituto, trattandosi ad es. di personale di ruolo che viene utilizzato nell'ambito del progetto o di spazi fisici nella disponibilità dell'Istituto) all'interno delle convenzioni in esame già in fase di sottoscrizione dell'Accordo, attraverso l'esplicitazione dei criteri di valutazione dei costi condivisi con il Partner ed omogenei per tutte le strutture dell'Istituto firmatarie di Accordi o Protocolli.*

Pertanto, riguardo gli eventuali profili finanziari afferenti le convenzioni in argomento, laddove i Partner siano tutti soggetti pubblici e si trovino ad acquisire da terzi e in regime di compartecipazione beni e/o servizi strumentali rispetto al progetto prevenzionale oggetto dell'Accordo, utilizzando quindi risorse finanziarie pubbliche, soccorre senz'altro il richiamo al dettato normativo di cui al già citato D.Lgs. 18 aprile 2016 n. 50 (c.d. "nuovo Codice degli Appalti"), con la previsione appunto delle relative ed inderogabili procedure di evidenza pubblica.

Di converso, nella medesima eventualità sopra descritta dell'acquisizione da terzi di beni e/o servizi, qualora il Partner dell'Accordo sia un Organismo paritetico o un Ente di patronato, è sempre opportuno richiamare, nell'articolato degli schemi convenzionali utilizzati, il riferimento all'utilizzo di procedure selettive che comunque garantiscano il rispetto dei principi di trasparenza ed imparzialità e quindi l'attuazione, seppur in via "mediata", dei principi sanciti dal predetto D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

Per quanto concerne una efficace selezione dei Partner si fa inoltre presente che:

- La prima finalità della politica degli Accordi è ricercare e consolidare una collaborazione stabile con l'**Ente Regione**, a fronte delle relative competenze nell'ambito della programmazione sanitaria e prevenzionale regionale. L'Accordo con l'Ente Regione deve essere, pertanto, considerato il cardine intorno al quale costruire gli ulteriori rapporti di collaborazione. In relazione all'avvenuto processo di integrazione dell'ex ISPEL, tra le funzioni acquisite e declinate al comma 6 dell'art. 9 del D.Lgs. 81/2008 e s.m., si richiama in particolare l'attenzione sulla funzione di assistenza al Ministero della Salute e alle Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano per l'elaborazione del Piano Sanitario Nazionale, dei Piani Sanitari Regionali e, in tali ambiti, dei Piani Nazionali e Regionali per la Prevenzione, già ampiamente richiamati a pag. 4 e segg.. Inoltre, gli Accordi dovranno essere finalizzati a sviluppare una maggiore sinergia con l'Ente Regione per lo sviluppo di azioni di sistema anche nell'ambito delle attività dei **Comitati Regionali di Coordinamento ex art. 7**.
- Al fine di sostenere il consolidamento del sistema paritetico bilaterale, nei rapporti con le **Parti Sociali** è necessario che negli Accordi con **Organismi paritetici** e con **Enti bilaterali** si faccia riferimento alla **Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 13 del 5 giugno 2012**.
- Occorre, in relazione alle diverse esigenze territoriali, promuovere **azioni sinergiche e di sostegno** all'incremento della **cultura della prevenzione nel sistema scolastico**, coinvolgendo gli Organismi regionali e provinciali del sistema stesso.
- Nei rapporti con le Università, occorre comunque promuovere azioni a sostegno dell'**orientamento professionale** verso la cultura della salute e sicurezza sul lavoro, **sono escluse in ogni modo le attività di studio e/o ricerca**.

### Avviso pubblico

Sempre per quanto riguarda l'individuazione del soggetto Partner nella collaborazione intrapresa, occorre evidentemente distinguere:

- Nessuna problematica particolare si pone nel caso in cui l'operatore Partner dell'Inail sia un altro **soggetto pubblico** istituzionale titolato ex art. 10 T.U., ivi compresi gli Organismi paritetici e gli Enti di patronato, applicandosi senz'altro al caso di specie la norma di

riferimento, vale a dire l'art. 15 della Legge 7 agosto 1990 n. 241 e s.m., recante appunto la disciplina degli "accordi tra pubbliche amministrazioni".

- Nell'ipotesi in cui invece la collaborazione venga realizzata con **soggetti diversi** da quelli in qualche modo "privilegiati" in quanto individuati dal legislatore nel summenzionato art. 10, non possono comunque essere disattesi i principi generali di trasparenza dell'azione amministrativa e parità di trattamento, in ossequio ai quali appare sempre opportuno acquisire preliminarmente da parte dei vari soggetti interessati, potenziali "Partner progettuali", le rispettive "manifestazioni di interesse", attraverso le quali procedere ad una preventiva valutazione ed eventuale selezione delle possibili proposte di partenariato, anche al fine di ottenere una programmazione accurata degli interventi relativi alle diverse macroaree di attività prevenzionali.

Nell'evidenza sopra descritta, l'acquisizione delle "manifestazioni di interesse" e le successive fasi comparative di valutazione e di selezione, debbono avvenire attraverso una **procedura di evidenza pubblica** che ne definisca i termini, le modalità e i tempi, in coerenza con la tempistica adottata nel Sistema di Gestione dei Piani per la Prevenzione, descritta nel presente documento.

Nel corso del 2015, al termine di un percorso di confronto con l'Avvocatura generale finalizzato all'individuazione dei presupposti negoziali per l'adesione dell'Istituto alle diverse istanze di convenzioni provenienti da soggetti pubblici o privati non individuati dall'art. 10, è stato rilasciato sul territorio il **modello di Avviso pubblico**, quale strumento per la raccolta, secondo i già enunciati criteri di trasparenza, imparzialità ed evidenza pubblica, delle c.d. "manifestazioni di interesse" volte alla realizzazione di proposte progettuali: è fatto evidente, per i proponenti, che il progetto ha una centralità determinante ai fini della selezione comparativa.

#### **FOCUS**

*Annunciato nelle LIOP 2016 I edizione, la D.C. Prevenzione ha rilasciato, con propria Nota n. 3541 del 15 settembre 2015, il modello di **Avviso pubblico** ad uso delle Direzioni Territoriali per l'acquisizione delle predette "manifestazioni di interesse".*

*Il modello deve intendersi come uno **strumento** a disposizione (adattabile in determinati contenuti, dove precisato, alle realtà regionali), attivabile secondo opportunità, al fine di aderire alle istanze progettuali provenienti dai **soggetti titolati, diversi e non da quelli espressamente indicati dal citato art. 10 del D.Lgs. 81/2008 e s.m.**, qualora le istanze stesse risultassero conformi ai criteri specificati nell'Avviso.*

*Pertanto l'Avviso in parola non si configura in alcun modo come una selezione per la fornitura di servizi; di conseguenza i rapporti che ne derivano non sono regolati dal Codice degli appalti, trattandosi di rapporti di partnership.*

A livello centrale, lo strumento dell'Avviso pubblico è stato attivato nel 2015, in relazione all'informazione e sviluppo della cultura della prevenzione per la figura del RLS, con particolare riferimento ai settori edilizia, agricoltura aziende sanitarie ed ospedaliere.

## Indicazioni principali per la predisposizione degli Atti

È esclusa la possibilità di realizzare **Accordi con le singole imprese/organismi privati**. Si riporta di seguito una sintesi dei principali problemi che potrebbero scaturire da un eventuale rapporto con la singola impresa:

- **Disparità di trattamento:** strappo nell'imparzialità nell'erogazione dei servizi Inail, in considerazione della disponibilità limitata di risorse e professionalità dell'Istituto rispetto alla numerosità delle aziende.
- **Conflitto di interessi:** potenziale conflitto di interessi tra l'attività di consulenza e altri aspetti della *mission* dell'Istituto (ad es. assicurativo) o con altre Istituzioni con compiti di vigilanza in materia di sicurezza e salute sul lavoro (ad es. le ASL).
- **Alterazione della concorrenza:**
  - mercato di riferimento dell'azienda verso cui Inail eroga il servizio: potenziali benefici derivanti dalla fruizione di pubblicità indiretta e di sfruttamento del marchio Inail oltre i limiti della collaborazione.
  - mercato delle consulenze: potenziali benefici derivanti dalla competitività dei servizi di consulenza Inail, in termini di costi, rispetto al mercato delle consulenze.
- **Mancanza dei requisiti qualità:**
  - necessità di verificare alcuni presupposti di qualità e di etica dell'azienda.
  - Utilizzo dei servizi Inail e target di riferimento non conformi rispetto al disposto normativo: Potenziale utilizzo dei servizi Inail per provvedere ad obblighi posti, dalla normativa, a carico del datore di lavoro (ad es. formazione obbligatoria).
  - Possibile rischio, a fronte della maggiore richiesta di intervento, di supportare maggiormente le grandi imprese, generalmente già dotate di adeguati sistemi di gestione del rischio, rispetto alle PMI che, in base alla normativa, costituiscono per Inail il target privilegiato.

È inoltre necessario che, per la stesura degli Atti, ci si attenga alle seguenti indicazioni, riguardanti:

### 1. Ambito

In primo luogo devono riguardare gli ambiti indicati nelle Linee di Indirizzo.

La D.C. Prevenzione può concordare con le Strutture territoriali la definizione di attività progettuali, a livello regionale o provinciale, relative ad Accordi, o parte di essi, siglati a livello nazionale.

## 2. Finalità

La finalità è la realizzazione di azioni rivolte a:

- individuare soluzioni a specifiche criticità territoriali;
- migliorare i livelli delle misure di prevenzione previste dalla normativa;
- realizzare prodotti<sup>2</sup>, eventi formativi ed informativi.

## 3. Oggetto della collaborazione

È necessario definire con precisione l'oggetto della collaborazione, cioè l'assunzione di responsabilità di ciascuna Parte per perseguire le finalità dell'Accordo/Protocollo.

## 4. Obiettivi

Explicitazione degli obiettivi delle parti.

## 5. Parti coinvolte

Nella realizzazione, devono essere privilegiate le parti in grado di determinare un'alta ricaduta, intesa come maggiore numero di destinatari raggiunti, direttamente o indirettamente, nel settore produttivo o sulla filiera produttiva di interesse.

### ***FOCUS***

*La collaborazione è considerata quale strumento per il raggiungimento di una determinata platea di destinatari. In questa accezione, il caso in cui partner e destinatari coincidano, si configurerebbe come un improprio finanziamento per la realizzazione di attività altrimenti facoltative.*

## 6. Vincolo della compartecipazione

È esclusa, per l'Inail, la possibilità di partecipare solo attraverso l'apporto di risorse economiche.

## 7. Responsabilità

Un'attenzione particolare deve essere posta sulla gestione operativa delle fasi attuative laddove viene spesso riscontrato che vengano interamente affidate alla controparte (i *Partner* firmatari).

Il fatto che questi Partner, non vincolati alla normativa contenuta nel Codice dei contratti pubblici di cui al già citato D.Lgs. 18 aprile 2016 n. 50 (Codice degli Appalti), si trovino ad acquisire beni<sup>3</sup> e/o servizi strumentali al progetto utilizzando denaro pubblico, configura una situazione in cui i destinatari mediati vengono individuati al di fuori delle regole

<sup>2</sup> Accertando preventivamente che il prodotto non sia una replica o una copia dell'esistente presso l'Istituto o altrove reperibile, e che non si tratti di prodotti informatici (la cui spesa è di esclusiva competenza della DCOD).

<sup>3</sup> Beni che, al termine della durata dell'Accordo, devono comunque rimanere nella disponibilità dell'Istituto.

concorrenziali. L'Accordo dovrà contenere apposite clausole che richiamino i principi alla base del predetto Decreto.

Altrettanta attenzione deve essere posta nel delegare attività che potrebbero invece essere svolte da e con risorse dell'Istituto, con conseguente inutile aggravio di costi.

## 8. Comitato paritetico di coordinamento

Come già indicato nel paragrafo dedicato, per ogni atto, in quanto strumenti con specifica finalità operativa, deve essere costituito un gruppo di lavoro composto sia da tecnici dei temi oggetto dell'Accordo sia da referenti progettuali. È quindi necessario che i tavoli tecnici, di governance (o coordinamento operativo-progettuale), di gestione, prevedano la partecipazione di:

- un referente Inail territoriale (dirigente o funzionario) dell'Ufficio Affari Istituzionali e/o Processo Prevenzione;
- un referente tecnico da prevedere e scegliere, ove necessario, in relazione al tipo di progetto, valutando in proposito anche l'eventuale coinvolgimento delle U.O.T. del Settore Ricerca;
- esperti nelle tematiche da affrontare, afferenti alle Strutture della consulenza.

Il responsabile del Tavolo sarà una delle figure indicate, in funzione dell'oggetto specifico dell'Accordo e delle competenze richieste.

Al Tavolo di governance (o coordinamento operativo-progettuale) è assegnata principalmente la responsabilità di:

- definire e attuare il piano operativo per la realizzazione della progettualità indicata nell'Accordo,
- monitorare e valutare i risultati ottenuti, in relazione agli obiettivi ed alle modalità di rilevazione preventivamente individuati.

## 9. Aspetti economico-finanziari

Per ogni Accordo, e/o Atto progettuale, è necessario definire nel dettaglio ogni eventuale onere ed i relativi riflessi economico-finanziari e le modalità di ripartizione.

Deve essere prevista, in generale, la *compartecipazione*<sup>4</sup> tendenzialmente paritaria<sup>5</sup> delle **risorse complessive**, ovvero professionali, economiche e strumentali di tutti i partner coinvolti.

Nella declinazione delle spese<sup>6</sup>, già in fase di sottoscrizione dell'Accordo andranno inseriti tutti i costi relativi alle attività, anche quelli figurativi, inerenti l'utilizzo e il coinvolgimento

<sup>4</sup> *Compartecipazione* e non *co-finanziamento*: il termine *finanziamento* indica, nella pratica comune, una mera "fornitura di denaro".

<sup>5</sup> Si assume con tale definizione una percentuale complessiva prossima al 50%.

<sup>6</sup> Giova ricordare che si parla di *spese* e non di *sovvenzione* o *contributo*; questi ultimi due termini sono genericamente utilizzati laddove " ... si emani un atto unilaterale di natura concessoria", vale a dire un contesto diverso da quello sin qui descritto.



di risorse professionali dell'Istituto, indispensabili per la realizzazione del progetto che scaturisce dall'Accordo medesimo.

Nella valutazione dei costi, il criterio di spesa dev'essere condiviso; ovvero, per la stessa tipologia di attività che le parti si impegnano a svolgere, il costo unitario deve essere il medesimo (ad esempio i criteri di rimborso e/o compensi dei relatori).

Eventuali differenze di apporto (rimanendo all'esempio precedente), date dalla diversa quantità/qualità dei professionisti invitati da ciascuna parte, potranno essere regolate, come ogni altra spesa, in compensazione.

È in ogni caso escluso qualsiasi rimborso a compensazione che possa comprendere un margine di profitto.

Un altro aspetto meritevole di attenzione riguarda l'ipotesi residuale in cui la quota compensativa versata al Partner nell'Accordo a titolo di compartecipazione alle spese, ristori un costo da questo sostenuto e per il quale lo stesso abbia la possibilità di detrarre l'IVA: l'imposta non rappresenta quindi un costo per il soggetto e per questo motivo dovrà essere scorporata dall'importo delle fatture presentate in rendicontazione. Ai soggetti per i quali l'IVA risulti effettivamente un costo, la stessa potrà essere calcolata nell'ambito delle spese (per la valutazione completa dei casi ricorrenti, si veda la Disciplina dell'IVA: D.P.R. 633/1972 e s.m.).

Oltre ad evitare cautelativamente l'affidamento della gestione economica a soggetti terzi, si ritiene comunque opportuno prevedere, nella definizione di Accordi e Protocolli, apposite clausole che orientino le parti al rispetto dei principi generali di trasparenza, imparzialità e pubblicità del sistema degli appalti pubblici, attesa la natura pubblicistica delle finalità perseguite e delle risorse finanziarie impegnate.

Il ricorso a società erogatrici di servizi o anche associazioni no profit (funzionali alla realizzazione di un'attività indispensabile al buon esito del progetto derivante dall'Accordo), è ammissibile secondo la normativa vigente in materia di evidenza pubblica, e solo ed esclusivamente nel caso in cui all'interno dei soggetti sottoscrittori non siano rinvenibili professionalità specifiche per la realizzazione dell'attività stessa.

Per il dettaglio delle voci di spesa ammissibili e i massimali di costo, la **Circolare del Ministero del Lavoro n. 2 del 2 febbraio 2009**, al 4° cpv. della Premessa recita: *“Le disposizioni della presente Circolare possono essere recepite, attraverso opportuni atti, anche da altre Amministrazioni centrali e territoriali”*; ciò posto, quanto indicato nella stessa Circolare relativamente alle attività cofinanziate dal Fondo Sociale Europeo, può essere esteso per analogia ad attività sostenute attraverso fonti di finanziamento anche diverse.

Sempre con riferimento ai costi ammissibili, ferma restando la necessità della loro individuazione e declinazione sin dalle fasi di sottoscrizione dell'Accordo/Protocollo, a mero titolo di esempio si ritiene ulteriormente utile condensare alcuni aspetti mutuabili dalla predetta Circolare ministeriale.

In generale, nell'ambito di Accordi e Protocolli, quindi nei Progetti che da essi derivano, **un costo** per essere ammissibile deve presentare le seguenti caratteristiche:

- **Pertinente ed imputabile** ad operazioni ammissibili: “soltanto qualora sia stata sostenuta per operazioni decise ...”;
- **Effettivo**: “l'ammontare delle spese sia giustificato dai documenti contabili aventi un valore probatorio equivalente alle fatture”;
- **Riferibile** temporalmente al periodo di vigenza dell'Accordo/Protocollo, nonché del Progetto conseguente;
- **Comprovabile**: la documentazione relativa alle spese progettuali deve essere prodotta in originale. I giustificativi di spesa devono contenere, nella descrizione delle prestazioni dei beni e servizi, il riferimento allo specifico progetto;
- **Tracciabile**: deve essere garantita la tracciabilità dei movimenti anche per i importi inferiori alla soglia di Euro 1.000,00;
- **Legittimo**: deve essere conforme alla normativa europea e nazionale;
- **Contabilizzato**: deve aver dato luogo ad adeguate registrazioni contabili, cioè conformi alle disposizioni di legge;
- **Contenuto** nei limiti autorizzati: i costi devono essere contenuti nei limiti stabiliti (per natura ed importo) negli atti.

Nello specifico, ai fini della valutazione dell'ammissibilità, tutti i costi devono essere documentati, trasparenti e suddivisi per voci, nel rispetto dei criteri di pertinenza, congruità e coerenza.

Nel caso di attività o servizi non direttamente comprovabili o commisurabili mediante oggettiva documentazione di riferimento e quindi di difficile valutabilità a posteriori, l'operatore dovrà essere in grado di rendicontare l'attività o il servizio in modo adeguato sia in fase di progettazione, sia in quella di rendicontazione.

Distinzione tra **costi “diretti” e “indiretti”**:

- sono **“diretti”** quando direttamente connessi all'operazione, ovvero quando possono essere imputati direttamente ed in maniera adeguatamente documentata alle attività progettuali. Nel caso quindi, di connessione non esclusiva e/o parziale, deve essere data dimostrazione della diretta connessione, anche se in quota-parte, attraverso determinati e predefiniti criteri di imputazione;
- si intendono **“indiretti”** quando non sono o non possono essere direttamente connessi all'operazione, in quanto riconducibili alle attività generali dell'organismo che attua l'operazione. Non essendo possibile determinarne con precisione l'ammontare attribuibile ad una specifica operazione, verranno imputati attraverso un metodo equo, corretto, proporzionale e documentabile, oppure su base forfettaria ad un tasso non superiore del 20% dei costi diretti.

Sulla base di nota interpretativa della Commissione Europea, si riportano in sintesi i requisiti per il riconoscimento dei costi indiretti dichiarati su base forfettaria:

- devono essere previsti nei dispositivi di attuazione (Accordo/Protocollo);
- possono essere riconosciuti nei limiti del 20% dei costi diretti;
- l'opzione di dichiarare i costi indiretti su base forfettaria deve riguardare l'operazione nella sua totalità;
- il ricorso all'opzione non deve comportare come conseguenza un aumento artificiale dei costi diretti, né di quelli indiretti;
- qualunque riduzione dei costi diretti comporta una riduzione proporzionalmente corrispondente dell'ammontare dichiarato su base forfettaria;
- qualora l'operazione generi entrate, queste devono essere dedotte dal totale dei costi dell'operazione (diretti e quindi proporzionalmente anche sugli indiretti).

I costi del personale amministrativo devono essere attribuiti in proporzione all'impegno lavorativo riferito allo specifico progetto.

La spesa per l'acquisto di materiale di consumo concernente sia le attività progettuali che le attività a carattere amministrativo è ammissibile ed imputabile all'operazione. La documentazione da produrre in sede di verifica amministrativo-contabile è la seguente:

- prospetto riepilogativo delle fatture di acquisto del materiale di consumo, suddiviso in voci e sotto-voci e sottoscritto dal Responsabile del Progetto;
- singoli giustificativi di spesa;
- prospetto di calcolo illustrativo dell'imputazione pro-quota del costo;
- prospetto del materiale consegnato ai partecipanti all'attività progettuale, con ricevute di consegna sottoscritte dagli stessi.

Spese di viaggio, vitto e alloggio del personale dedicato al progetto: devono essere definite e liquidate secondo criteri di rimborso a piè di lista, ed in misura comunque non superiore alla regolamentazione contenuta nei CCNL.

Le spese di trasporto sono riconoscibili per l'utilizzo dei mezzi pubblici; le spese per altre tipologie di mezzi (taxi, noleggio autovetture) devono essere motivate e autorizzate, e sono ammissibili nei casi in cui il ricorso ai mezzi pubblici risulti inconciliabile o eccessivamente gravoso rispetto alle esigenze, all'articolazione delle attività progettuali e alle caratteristiche soggettive del personale interessato (ad es. portatori di handicap, orari non coincidenti con mezzi pubblici).

## **10. Durata**

Per ogni atto è necessario esplicitare la durata in funzione dell'attività in esso prevista.

## 11. Piano di comunicazione

Affinché la comunicazione di un atto sia gestita in maniera strutturata, è opportuno definire un piano di comunicazione per ognuno e/o per le iniziative che da questo vengono sviluppate, compresi quelli definiti dalla D.C. Prevenzione che presentano ricadute sul territorio. All'interno del Piano di Comunicazione è necessario esplicitare: obiettivi, destinatari, mezzi di comunicazione e relative tempistiche.

### Struttura dei Protocolli e degli Accordi: Tavole sinottiche

#### **FOCUS**

*In tutti i casi afferenti alla gestione amministrativa, anche se non citati nel presente documento, si richiamano le disposizioni normative vigenti in merito al contenimento della spesa pubblica e alla tracciabilità.*

*Coerentemente, si richiama l'esigenza di applicazione dei criteri di economicità, efficacia, tempestività e correttezza, garantendo altresì i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità e, non da ultimo, quello di pubblicità (tutti citati, tra l'altro, nel D.Lgs. 18 aprile 2016 n. 50, art.4 (c.d. "nuovo Codice degli Appalti") che sostituisce ed abroga le disposizioni di cui al D.Lgs. 163/2006 e s.m. "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE", nonché quelle di cui al D.P.R. 207/2010).*

La struttura standard degli Accordi (Tavola 2), come per i Protocolli, è costituita da **quattro sezioni fondamentali**:

1. Premessa,
2. Finalità,
3. Contenuto del documento: costituisce la sezione più articolata dell'Accordo e comprende alcuni elementi che in talune tipologie di Accordo possono non essere previsti (aspetti legali),
4. Firma delle parti.

#### **FOCUS**

*Il **Protocollo** si differenzia dall'**Accordo** in quanto non contempla l'attuazione di specifiche attività progettuali, ma prevede la costituzione di un gruppo di lavoro (Tavolo Tecnico) cui è affidata la responsabilità della loro definizione*

La rappresentazione schematica riportata nella pagina seguente, riassume i principali elementi che devono essere compresi nell'Accordo, laddove lo stesso deve contenere al suo interno o in allegato il progetto che da esso scaturisce, nonché il prospetto di analisi preventiva dei costi secondo il *format* di cui alla Tavola 3.

**Tavola 1. Struttura dei Protocolli**

ID	Elementi del protocollo	Descrizione	Dettaglio	
1	Premessa	Definisce il <b>contesto</b> di riferimento e la <b>missione</b> delle parti contraenti	Identificazione delle parti e riferimenti normativi (v. nota n°8, pagina 28)	
2	Finalità	Stabilisce gli <b>obiettivi</b> da raggiungere attraverso la collaborazione	Modalità di verifica del raggiungimento degli obiettivi da perseguire.	
3	Contenuto del documento	3.1 Oggetto di collaborazione	Individua l' <b>impegno</b> che ciascuna Parte assume per perseguire le finalità del protocollo	La definizione degli ambiti di attività progettuali.
		3.2 Organismo per l'attuazione	Prevede la <b>costituzione di un gruppo</b> di lavoro, composto da membri delle Parti contraenti, che si impegna a definire le attività progettuali da realizzare a seguito di apposito Accordo	Descrizione dettagliata dei profili professionali ed amministrativi costituenti il Gruppo di lavoro.
		3.3 Aspetti economici	Contiene <b>gli oneri economico-finanziari a carico delle Parti</b> (in caso siano previsti)	Limitatamente ai lavori del Gruppo e riferiti alle risorse complessive (economiche, professionali, strumentali).
		3.4 Durata	Indica il <b>periodo di tempo</b> dalla data di stipula del protocollo a quella di scadenza	Entro il quale devono concludersi i lavori del Gruppo.
		3.5 Aspetti Legali	Definisce le modalità di: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Risoluzione delle <b>controversie</b> potenziali</li> <li>• Trattamento dei <b>dati e condivisione</b> con terzi</li> <li>• <b>Modifiche e integrazioni</b> da apportare</li> <li>• <b>Registrazione</b></li> </ul> (Solo in caso l'esplicitazione di tali aspetti sia richiesta dalle Parti)	È necessario considerare nel dettaglio anche l'opzione di recesso, a favore dell'Istituto, connesso alla verifica dei risultati e/o dello stato di realizzazione.
4	Firma delle Parti	Contiene la <b>firma</b> dei responsabili delle Parti contraenti		

Tavola 2. Struttura degli Accordi (attuativi)

I D	Elementi dell'accordo	Descrizione	Dettaglio	
1	Premessa	Definisce il <b>contesto</b> di riferimento e la <b>missione</b> delle parti contraenti	Identificazione delle parti e riferimenti normativi <sup>7</sup>	
2	Finalità	Stabilisce gli <b>obiettivi</b> da raggiungere attraverso la collaborazione	Modalità di verifica del raggiungimento degli obiettivi da perseguire mediante apposito progetto	
3	Contenuto del documento	<b>3.1 Oggetto di collaborazioni</b>	Individua l' <b>impegno</b> che ciascuna Parte assume per perseguire le finalità dell'accordo	È il progetto (o più di uno) con il quale si persegue la Finalità dell'Accordo (e quindi gli Obiettivi)
		<b>3.2 Modalità di attuazione</b>	Individuazione delle azioni <b>operative, assegnate alle singole Parti, per lo svolgimento</b> della collaborazione	Descrizione dettagliata delle fasi progettuali (da richiamare nel prospetto di analisi preventiva dei costi, v. Tavola 3, da allegare)
		<b>3.3 Aspetti economici</b>	Contiene il dettaglio <b>degli oneri economico-finanziari</b> a carico delle Parti, riassunti nell'allegato prospetto di analisi preventiva dei costi (in caso essi non siano previsti si esplicita che non è a titolo oneroso)	Utilizzo delle risorse complessive (finanziarie, strumentali, umane) del progetto/i: tabelle di dettaglio, con riferimento ai costi unitari, e ripartizione (percentuali e modalità). La "non onerosità" si definisce come la situazione in cui le Parti non si rivalgono per i costi (figurativi e non) che si trovano a sostenere nell'ambito delle attività previste nell'Accordo.
		<b>3.4 Durata</b>	Indica il <b>periodo di tempo</b> , dalla data di stipula dell'accordo a quella di scadenza.	Entro il quale devono essere completate le attività progettuali previste dall'accordo stesso.
		<b>3.5 Aspetti Legali</b>	Modalità di: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Risoluzione delle controversie</b> potenziali</li> <li>• <b>Trattamento dei dati e condivisione</b> con terzi</li> <li>• <b>Modifiche e integrazioni</b> da apportare</li> <li>• <b>Registrazione</b></li> </ul> (in caso l'esplicitazione di tali aspetti sia richiesta dalle Parti)	È necessario considerare nel dettaglio anche l'opzione di recesso, a favore dell'Istituto, connesso alla verifica dei risultati e/o dello stato di realizzazione. È altresì importante che siano indicati: <ul style="list-style-type: none"> <li>• I diritti sui prodotti (eventuali)</li> <li>• La possibilità di variare gli obiettivi in funzione di modifiche sostanziali del piano di riferimento (indicando quali possono essere prese in considerazione).</li> </ul>
4	Firma delle Parti	Contiene la <b>firma</b> dei responsabili delle Parti contraenti		

<sup>7</sup> Nella precedente edizione era scritto: <non indicare LIOP ma un generico "indirizzi dell'Istituto in materia di Prevenzione">, superato ora dalla pubblicazione (da settembre 2015) delle LIOP nel Portale istituzionale. È in ogni caso evidente che il richiamo alle LIOP nell'ambito degli Atti ha un'utilità riferita al valore del documento nel contesto della gerarchia delle fonti.

**Tavola 3. Format per l'analisi preventiva dei costi**

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N															
1	<b>Progetto</b>														<b>- PREVISIONE DEI COSTI</b>														
2	avvertenza: le celle evidenziate in azzurro, le celle delle colonne "totale", le Voci della tabella riepilogativa (in calce), contengono formule o sono funzionali all'esecuzione di formule o comandi. <b>NON MODIFICARE.</b>														RISORSE UMANE					RISORSE STRUMENTALI: ACQUISIZIONE BENI E SERVIZI					nota: copiare l'importo del totale A+B nella colonna di pertinenza dell'autore della spesa (anche pro-quota)				se "carico INAIL", selezionare Voce
3	ATTIVITA' / Fase	tipologia (n.b.: scelta da elenco a discesa)	ruolo	ORE/ GIORNI	COSTO UNITARIO	TOTALE A	DESCRIZIONE	QUANTITA'	COSTO UNITARIO	TOTALE B	TOTALE A+B	CARICO PARTNER	CARICO INAIL	Voce del Piano dei Conti (n.b.: scelta da elenco a discesa)															
36	esempio			6	20	120,00		35	20	700,00	820,00	120,00	700,00																
37	esempio					0,00		1	120	120,00	120,00		120,00																
38						120,00				820,00	940,00	120,00	820,00																
39												940,00																	
40	NOTE:																												
41														U.1.03.02.02.005 Organizzazione e partecipazione a manifestazioni e convegni															
42														0,00															
43														U.1.03.02.02.999 Altre spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre non altrimenti classificabili															
44														0,00															
45														U.1.03.01.02.001 Carta cancelleria e stampati															
46														0,00															
47														U.1.03.01.02.007 Altri materiali tecnico-specialistici non sanitari															
48														0,00															
49														U.1.03.01.02.999 Altri beni e materiali di consumo non altrimenti classificabili															
50														0,00															
51														U.1.03.02.11.001 Interpretariato e traduzioni															
52														0,00															
53														U.1.03.02.11.001 Interpretariato e traduzioni															
54														0,00															
55														U.1.03.02.11.001 Interpretariato e traduzioni															
56														0,00															
57														U.1.03.02.11.001 Interpretariato e traduzioni															
58														0,00															
59														U.1.03.02.11.001 Interpretariato e traduzioni															
60														0,00															
61														U.1.03.02.11.001 Interpretariato e traduzioni															
62														0,00															
63														U.1.03.02.11.001 Interpretariato e traduzioni															
64														0,00															
65														U.1.03.02.11.001 Interpretariato e traduzioni															
66														0,00															
67														U.1.03.02.11.001 Interpretariato e traduzioni															
68														0,00															
69														U.1.03.02.11.001 Interpretariato e traduzioni															
70														0,00															
71														U.1.03.02.11.001 Interpretariato e traduzioni															
72														0,00															
73														U.1.03.02.11.001 Interpretariato e traduzioni															
74														0,00															
75														U.1.03.02.11.001 Interpretariato e traduzioni															
76														0,00															
77														U.1.03.02.11.001 Interpretariato e traduzioni															
78														0,00															
79														U.1.03.02.11.001 Interpretariato e traduzioni															
80														0,00															
81														U.1.03.02.11.001 Interpretariato e traduzioni															
82														0,00															
83														U.1.03.02.11.001 Interpretariato e traduzioni															
84														0,00															
85														U.1.03.02.11.001 Interpretariato e traduzioni															
86														0,00															
87														U.1.03.02.11.001 Interpretariato e traduzioni															
88														0,00															
89														U.1.03.02.11.001 Interpretariato e traduzioni															
90														0,00															
91														U.1.03.02.11.001 Interpretariato e traduzioni															
92														0,00															
93														U.1.03.02.11.001 Interpretariato e traduzioni															
94														0,00															
95														U.1.03.02.11.001 Interpretariato e traduzioni															
96														0,00															
97														U.1.03.02.11.001 Interpretariato e traduzioni															
98														0,00															
99														U.1.03.02.11.001 Interpretariato e traduzioni															
100														0,00															

Il presente format, qui riprodotto parzialmente, utilizzabile quale allegato per ogni Accordo, è scaricabile, unitamente ad una presentazione dello stesso, dal Minisito Intranet della D.C. Prevenzione.