



# INAIL

## LINEE DI INDIRIZZO 2016

SISTEMA DI GESTIONE DEI PIANI PER LA PREVENZIONE

I edizione





## INDICE

### INTRODUZIONE

Il ruolo dell'Istituto, le Linee di Indirizzo	pag.3
Le precedenti edizioni	pag.3
Il 2016	pag.4

### PRIMA PARTE

---

Quadro riassuntivo delle attività sviluppate a livello centrale	pag.6
Politiche per la prevenzione	pag.6
Temi specifici delle "azioni di sistema"	pag.7

### SECONDA PARTE

---

Sistema di gestione dei piani per la prevenzione	pag.8
Macroaree di attività	pag.9
Programmazione	pag.11

### TERZA PARTE

---

Protocolli e Accordi	pag.14
Modalità operative per la selezione dei Partner e per la impostazione di rapporti di collaborazione	pag.15
Indicazioni principali per la stesura degli Atti	pag.19
Struttura degli Accordi e dei Protocolli - Tavole sinottiche	pag.25



## 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.

Le Linee di Indirizzo hanno anche la finalità di fornire indicazioni operative di riferimento e/o 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.

Con il rilascio delle Linee di Indirizzo 2014 e dei collegati *addendum* ed integrazioni, la Direzione Centrale Prevenzione, operando un netto distacco rispetto alle prime edizioni (che oltretutto presentavano un riferimento alla biennialità), ha inteso fornire un quadro organico di direttive avviando un percorso finalizzato a:

- Realizzare le condizioni per il conseguimento di un apprezzabile miglioramento della capacità di programmazione delle Direzioni regionali; nello specifico anche sollecitando un'attenzione particolare alla fase di consuntivazione ed in conseguenza per il monitoraggio dei risultati.
- Riequilibrare il sistema complessivo delle attività, razionalizzando le Macroaree di intervento e riposizionando il ruolo dell'Istituto alla luce dell'integrazione degli enti soppressi, in particolare nell'ambito della ricerca.
- Consolidare il sistema delle interazioni con le altre Istituzioni, fornendo indicazioni sulle modalità di spesa in compartecipazione e sulle modalità di stipula degli Accordi.
- Ribadire 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 di pubblicità, nella conduzione dei rapporti scaturenti dall'attuazione di Accordi.

### Le precedenti edizioni

Nel mese di novembre 2014 è stata diffusa una prima edizione delle Linee di indirizzo 2015, confezionata in linea di continuità con la relativa edizione 2014 e sviluppata in termini di consolidamento e potenziamento del cambiamento già avviato, mantenendo il riferimento alle sedi privilegiate di confronto e di sviluppo delle politiche di integrazione e valorizzazione dei compiti e delle competenze dell'Istituto, con particolare riferimento alla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza del lavoro, di cui all'articolo 6 del D.Lgs. 81/2008 e s.m.i. e, sul territorio, i Comitati Regionali di Coordinamento, di cui all'art. 7, nel rispetto dei relativi ruoli e funzioni.



Gli indirizzi per il 2015 hanno mirato al consolidamento delle linee sopra richiamate, integrando il complesso documentale prodotto a partire dalle LIOP 2014 con tutte le indicazioni di carattere particolare e/o generale che sono state diffuse.

La II edizione, emessa nel corso del mese di aprile 2015, ha inoltre recepito le indicazioni scaturite dalla riflessione effettuata a livello centrale finalizzata all'individuazione di una linea interpretativa condivisa che possa costituire il presupposto negoziale per l'adesione dell'Istituto alle diverse istanze di convenzioni provenienti dal mondo della bilateralità.

## Il 2016

Per il definitivo superamento di quelle tipologie di criticità e problematiche che hanno trovato riscontro nelle diverse sedi competenti, le Strutture territoriali saranno ulteriormente chiamate, nella programmazione per il 2016, ad attivarsi per:

- la definizione di sinergie con l'Ente Regione, individuato, ai sensi dell'art.10 del D.Lgs. 81/2008, quale interlocutore privilegiato, titolato alla emanazione del Piano Regionale per la Prevenzione, che predispone nel rispetto degli obiettivi e strumenti declinati con il Piano Nazionale di Prevenzione 2014-2018 (allegato in copia per comodità di consultazione), 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;
- includere, negli Accordi con i partner, e nei progetti che ne derivano, apposite clausole dirette a garantire che le risorse finanziarie messe a disposizione dall'Istituto ai fini previsti negli Accordi/Progetti stessi siano impiegate in regime di compartecipazione e comunque nel rispetto dei principi generali 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";
- 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.

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'organizzazione di un corso formativo ("La Prevenzione che Fa-rete", aprile 2015) destinato ai responsabili del Processo Prevenzione delle Direzioni Regionali, preceduto da una videoconferenza illustrativa, per consolidare il ruolo dei medesimi nel nuovo Modello Organizzativo e di presentare gli strumenti operativi a supporto della funzione;
- l'attivazione a livello centrale di monitoraggi mirati per tematiche e per aree geografiche;
- la sistematizzazione 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.

Nella contingenza dell'introduzione del Piano dei Conti armonizzato delle Pubbliche Amministrazioni, il processo pianificatorio istituzionale ha subito delle modifiche nella tempificazione: ciò comporta la necessità di adeguare i passi previsti dal Sistema di gestione dei Piani per la Prevenzione; nel capitolo ad esso dedicato, è illustrata la strategia adottata nella presente fase di transizione.



## PRIMA PARTE

### Quadro riassuntivo delle attività sviluppate a livello centrale

In considerazione del breve tempo trascorso dalla diffusione della II edizione delle Linee 2015 (aprile u.s.) il quadro in essa rappresentato mantiene la sua significatività; nella prossima edizione delle presenti Linee 2016 verrà proposta una versione aggiornata, nella quale si riferirà tra l'altro dell'esito dei lavori riferibili ai diversi tavoli partecipati dall'Istituto per la semplificazione normativa.

### Politiche per la prevenzione

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.

Nell'ambito delle strategie prevenzionali delineate dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza (CIV), di cui alla Relazione Programmatica 2016-2018 (Delibera CIV n°5/2015) e precedenti, le priorità per lo sviluppo delle politiche di Prevenzione si basano e convergono saldamente sulle direttrici dell'interazione con le istituzioni e della sinergia con le parti sociali.

Giova qui rappresentare che la rilevazione in corso dei residui riferibili ai Bandi ISI, è funzionale alla loro allocazione nel nuovo Bando 2015, per il quale il CIV emanerà indicazioni nelle previste Linee di indirizzo per la Prevenzione.

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.i.**, 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.

In questo orientamento, la Direzione Centrale nell'esercizio del proprio ruolo, assume anche il compito di fornire strumenti operativi dettagliati, indicando esattamente i progetti da sviluppare, perseguendo un'opera di armonizzazione ed omogeneizzazione tra le attività prevenzionali realizzate dall'Istituto, a livello centrale e territoriale, e di ottimizzazione delle risorse complessive disponibili.



Nello scenario sopra descritto si colloca innanzitutto l'Accordo-quadro di imminente sottoscrizione tra Inail, Ministero della Salute e Conferenza delle Regioni e Province autonome, dal quale discenderanno singole convenzioni attuative a livello regionale finalizzate allo sviluppo ed al consolidamento di sistemi informativi/gestionali e di sorveglianza tra Inail, Regioni e Province autonome e alla relativa fruibilità delle rispettive banche dati.

Sempre in un'ottica di azioni di sistema, vanno senz'altro annoverati, a titolo esemplificativo, i seguenti Accordi già stipulati:

- OPNA (Organismo Paritetico Nazionale dell'Artigianato), di durata biennale, le cui attività hanno avuto inizio nel corso del corrente anno;
- CNCPT (Commissione Nazionale dei Comitati Paritetici Territoriali), attualmente in corso di revisione e di ulteriore ampliamento dello spettro di attività da realizzare congiuntamente.

Rilevano altresì tra le attività realizzate a livello centrale:

- La collaborazione della Direzione Centrale Prevenzione alle attività del Progetto CCM 2014 "Progetto di supporto alla valutazione del Piano Nazionale della Prevenzione 2014-2018", gestito dal Ministero della Salute in collaborazione con la Conferenza delle Regioni e Province autonome, AGENAS, Istituto Superiore di Sanità ed ISTAT. Nell'ambito delle predette attività, l'Inail è chiamato a valutare, per quanto di competenza, le azioni ed i processi intrapresi dalle Regioni nell'ambito dei rispettivi Piani regionali di prevenzione, per il raggiungimento degli obiettivi di salute e sicurezza, fissati tramite il sopra citato PNP 2014-2018.
- La prevista seconda fase del Piano Nazionale Malattie Professionali, che ha portato all'elaborazione di un pacchetto di aggiornamento professionale per i medici di medicina generale.
- Il supporto allo sviluppo del Piano Nazionale di Prevenzione in Agricoltura e Selvicoltura (PNPAS).
- La politica sulla formazione per il mondo scolastico ed universitario, rivolta a tutte le sue componenti principali, ovvero studenti, docenti, dirigenti e responsabili amministrativi, referenti istituzionali: Accordi di collaborazione sono stati stipulati con numerosi atenei, per la diffusione della cultura della salute e sicurezza sul lavoro e nei luoghi di vita, attraverso varie tipologie di iniziative che vanno dai corsi di perfezionamento alla formazione aggiuntiva, ai master universitari.
- L'iniziativa "Take it easy", a carattere nazionale e rivolta agli studenti degli Istituti secondari, finalizzata alla realizzazione di un percorso formativo dinamico, inerente le tematiche della salute e sicurezza negli ambienti di vita e di lavoro in relazione coi principali rischi affrontati nel D.Lgs. 81/2008.
- Convenzione ENEL, stipulata in data 9 dicembre 2014, per l'organizzazione dei corsi di abilitazione e aggiornamento in materia di salute e sicurezza sul lavoro ai sensi dell'Accordo Stato-Regioni del 22 febbraio 2012 (art. 73 comma 5, D.Lgs. 81/2008 e s.m.i.); tale convenzione ha effetti operativi sulle Direzioni Regionali.
- Si riferirà, nella II edizione del presente Documento, circa l'Accordo in corso di perfezionamento con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) finalizzato



all'erogazione di corsi formativi destinati al personale della Presidenza della Repubblica.

Relativamente alla Formazione, nel corso del prossimo mese di settembre sarà avviata una campagna nazionale attraverso la pubblicazione di un Bando per il finanziamento di progetti formativi specificamente dedicati alla piccole, medie e micro imprese con i fondi messi a disposizione dal Ministero del Lavoro ai sensi dell'art. 11, comma 1, lett. b) del D.Lgs. 81/2008 e del Decreto Interministeriale del 17 dicembre 2009 di riparto delle risorse. Nelle more del perfezionamento dell'iter di approvazione e pubblicazione del Bando che sarà gestito a livello centrale, si ravvisa l'opportunità di soprassedere all'attivazione di nuove progettualità, anche riferite a specifici Accordi in corso di perfezionamento, allo scopo di non pregiudicare ogni eventuale possibilità di adesione da parte degli aventi interesse e diritto a parteciparvi.

### Temi specifici delle "azioni di sistema"

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

Tra le aree di intervento ritenute di **particolare rilevanza** sono riproposti alcuni dei temi specifici già indicati negli anni precedenti, che - per la loro ampiezza e complessità - necessitano di continuità di analisi e di progettazione per la predisposizione di strumenti di intervento.

Nella riproposizione delle sopra richiamate aree di intervento, si fa chiaramente riferimento anche al Piano Nazionale della Prevenzione 2014-2018.

Il tema delle **differenze di genere**, è trasversale rispetto ai temi predetti, deve essere affrontato all'interno della progettazione degli interventi.





## SECONDA PARTE

### 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 piani 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 (v. paragrafo successivo), 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.

### Macroaree di attività

Gli sviluppi normativi e il riposizionamento delle competenze derivanti dall'integrazione degli Enti soppressi, hanno reso necessaria, sin dall'approntamento delle Linee di Indirizzo 2014, la riconsiderazione delle attività in precedenza individuate nella diverse Macroaree, laddove anche la soppressione.

Come ad esempio nel caso delle attività relative alla soppressa Macroarea Studi, intese come azioni propedeutiche alla individuazione degli ambiti di sviluppo progettuale, che si individuano generalmente in una fase antecedente alla formalizzazione di un qualsivoglia progetto e non come attività di progetto.

- **Promozione e Informazione**

La definizione esatta di "*diffusione di informazioni di base attraverso l'utilizzo di molteplici strumenti promozionali e comunicativi*" ha trovato qui migliore collocazione e significatività con l'associazione alla Promozione, recuperando quindi quei compiti assegnati all'Istituto in



merito alla divulgazione della cultura della salute e sicurezza sul lavoro.

Progetti finalizzati alla **promozione** della sicurezza e salute e alla diffusione delle **informazioni** attinenti alla cultura della prevenzione nei luoghi di lavoro. I relativi progetti generalmente mirano alla diffusione di informazioni di base attraverso l'utilizzo di molteplici strumenti promozionali e comunicativi quali workshop, campagne, 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.i.; occorre distinguere gli eventi a carattere prevenzionale da quelli più prettamente attinenti alla comunicazione istituzionale.**

Rientrano in questa Macroarea anche:

- iniziative finalizzate a sensibilizzare e/o fornire chiarimenti su aspetti normativi e procedurali dei programmi di finanziamento (ISI, FIPIT);
- iniziative di sostegno territoriale ai Piani Nazionali: realizzazione di campagne informative per la conoscenza di rischi specifici (Piano Nazionale Edilizia, Piano Nazionale Agricoltura);
- progettazione e/o 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**

Premesso quanto precisato a pag.7 (riquadro), 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.

Esempi:

- 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: 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.



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

- **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 rischio 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. 106/2009, art. 9, comma 2);
- il sostegno allo sviluppo della rete della bilateralità.
- supporto alla elaborazione e/o alla implementazione di buone prassi anche ai fini della raccolta secondo il modello definito dalla Commissione Consultiva Permanente;
- supporto all'adozione di linee-guida e norme tecniche.

Per quanto riguarda il supporto alla implementazione di SGSL in settori specifici, in coerenza con le linee applicative sviluppate negli Accordi con le Associazioni di categoria sviluppati a livello centrale, sono in corso le attività per definire le modalità di attuazione e di coinvolgimento delle Strutture Regionali.

## 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 due macro fasi:

- una *bottom-up*, 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 (cui segue un intervento della DCPBC per la compatibilizzazione definitiva delle somme oggetto di previsione); allo scopo, **le previsioni economico-finanziarie afferenti alla Missione-Programmi 3.1, 3.2 e 3.3, devono trovare coerenza nella progettualità rappresentata in Procedura Programmazione Attività Prevenzionali (P.A.P.)**.
- una *top-down* che contraddistingue la parte conclusiva della negoziazione per la



redistribuzione delle risorse economico-finanziarie sui centri di responsabilità e di spesa.

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 economiche (e non) necessarie allo svolgimento del singolo progetto.

A tale fine, 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 saranno ricondotte alle relative Voci della categoria "acquisizione beni e servizi", in quanto detto Piano dei Conti è informato alle voci di spesa e non alla loro finalizzazione.

Quanto precede comporta che le previsioni di spesa per i progetti prevenzionali precedentemente imputabili al cap.382, dovranno essere riferite alle singole voci del nuovo Piano dei Conti, **che rientrano peraltro nella competenza della Direzione Centrale Acquisti**, ed imputate alla Missione-Programmi 3.1, 3.2 e 3.3.

Al fine di supportare le strutture territoriali ed il sistema previsionale nel complesso, per la fase resa ancora più delicata dalla transizione sopra descritta, 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 sistematica adozione nell'attività di predisposizione e gestione dei progetti, e la sua archiviazione come allegato agli stessi in Procedura P.A.P.).

**Detto Modello, che trova temporaneo utilizzo per la programmazione delle attività 2016, in ordine alle predette novità derivanti dall'adozione del nuovo Piano dei Conti armonizzato delle PP.AA., di cui al D.P.R. 4 ottobre 2013 n. 132**, sintetizza e semplifica quelle informazioni relative ad aspetti economico- previsionali, che non potranno essere gestite né in Procedura P.A.P., né in Procedura PBC.

Nel Modello in parola, si introduce il concetto di *attività* quale avvenimento interno dei progetti, identificabile temporalmente ed eventualmente connotato da risvolti economici, vuoi per l'impiego di risorse umane (amministrative, tecniche), anche con eventuali risvolti economici soltanto figurativi, vuoi per la concretizzazione di un momento di spesa/impiego per risorse strumentali al progetto medesimo.

L'identificazione del periodo temporale di svolgimento delle attività, l'obiettivo relativo (anche in termini di risultato), unitamente all'identificazione del valore economico-quantitativo 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.

Lo scopo principale di questo prospetto è di riassumere nel totale per le singole Voci del nuovo Piano dei Conti, le previsioni di spesa dettagliate per ciascun progetto (Figura 1).

**Pertanto, ciascuna Direzione territoriale (Regionali, provinciali di Trento e Bolzano, Sede Regionale di Aosta) invierà il Modello di propria competenza alla Direzione Centrale Prevenzione.**

Ciò al fine di fornire indicazioni, alla Struttura centrale competente, circa la quota-parte dei valori previsionali di dette Voci afferente alle attività prevenzionali.

**Figura 1. Template del Modello**

Progetto					Attività		Data			Risorse Umane			Strumentali		Risorse economiche		Valore progetto
codice	Macroarea	cdr	descrizione	obiettivo	descrizione	obiettivo	inizio	fine	peso	descrizione	valore figurativo	FTE	descrizione	valore	voce	importo	R. U. (figurativo) + R. E. (importo totale progetto)

**N.B. la descrizione, completa di istruzioni con esempi di utilizzo, è allegata al presente documento; il file in formato Excel deve essere scaricato dal mini-sito della Direzione Centrale Prevenzione.**



Il Processo si svolgerà secondo la seguente tempistica di massima, soggetta a variazione in ordine all'avvio del processo pianificatorio istituzionale:

STRUTTURA	AZIONI	
DDRR e Sedi	Pre-configurazione linee progettuali: dimensionamento economico e organizzativo	agosto 2015
DDRR	Verifica: rispondenza agli indirizzi e sostenibilità (economica e organizzativa)	agosto 2015
DDRR e Sedi	Inserimento dei progetti nel Modello di cui a Fig.1	agosto 2015
DDRR	Invio a DCPREV del Modello	4 settembre 2015
DCPREV	Verifica rispondenza agli indirizzi e coerenza con Missione-Programmi, indicazioni alle Strutture.	settembre 2015
tutte	Fase di Riallineamento 2015 - apertura	7 settembre 2015
tutte	Fase di Riallineamento 2015 - chiusura	11 settembre 2015
DCPREV	Apertura Fase Programmazione 2016, indicazioni alle DDRR	14 settembre 2015
DDRR e Sedi	Recepimento eventuali indicazioni da parte della DCPREV e Inserimento dei progetti in P.A.P. (Fase Programmazione 2016)	21 settembre 2015
tutte	Chiusura Fase di Programmazione 2016	30 settembre 2015
tutte	Apertura Fase di Consuntivazione III trim. 2015	1 ottobre 2015
DCPREV	Verifica coerenza inserimento progetti Modello/P.A.P.	2 ottobre 2015
tutte	Chiusura Fase di Consuntivazione III trim. 2015	16 ottobre 2015
DCPREV	Apertura Fase di Definizione 2016, indicazioni alle DDRR	19 ottobre 2015
DDRR	Convalida progetti del Piano regionale	20 ottobre 2015
tutte	Conclusioni Fase Definizione	30 ottobre 2015



## TERZA PARTE

### Protocolli e Accordi

Costituiscono uno dei principali strumenti per la realizzazione di forme di collaborazione che, attraverso lo scambio di informazioni, conoscenze, competenze e la condivisione di risorse, favoriscono la realizzazione delle finalità prevenzionali assegnate all'Istituto dagli artt. 9, 10 e 11 del D.Lgs. 81/2008.

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,
- indicazioni principali per la stesura,
- schema standard per lo sviluppo del documento.

Il **Protocollo** è un documento che esprime una convergenza di interessi tra le parti, indicando una comune linea di azione prestabilita; per questo si tende a definirlo "Protocollo d'intesa".

A differenza dell'Accordo, non prevede l'attuazione di **specifiche attività progettuali**, la loro definizione è affidata alla responsabilità di un Gruppo di Lavoro (c.d. "tavolo tecnico"), 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 definisce "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.

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

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** attraverso il quale perseguire gli obiettivi prefissi.

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 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 di Intesa che vincola le parti all'identificazione di una modalità progettuale, attraverso la costituzione di un "tavolo tecnico", entro un tempo dato e a determinate condizioni (attività che perlopiù non richiede oneri economici).
- Stipula di un Accordo che recepisce i lavori del "tavolo tecnico" 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.

Ogni Accordo può dare origine a uno o più progetti di prevenzione.

Si evidenzia, in primo luogo, la necessità che i predetti Accordi/Protocolli prevedano 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, 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. 163/2006, 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.

#### **Modalità operative per la selezione dei Partner e per la impostazione di rapporti di collaborazione**

Nel riproporre i profili sopraindicati - punti cardine per l'impostazione e lo sviluppo di iniziative - riguardanti i criteri nella individuazione del partner e nella formalizzazione di rapporti di collaborazione, si ritiene innanzitutto utile premettere una considerazione complessiva in merito all'impianto normativo espresso dal D.Lgs. 81/2008 e s.m.i., con particolare riferimento agli artt. 9, 10 e 11: per una effettiva crescita della cultura della prevenzione nel nostro Paese occorre sempre di più impostare un sistema di azioni in termini di programmazione e pianificazione, conferendo organicità agli interventi attuati ed ottimizzando l'utilizzo delle risorse disponibili, attraverso una progressiva opera di armonizzazione ed omogeneizzazione tra le attività prevenzionali realizzate dall'Istituto a livello centrale e territoriale.

Questo approccio dovrebbe trovare come naturale presupposto l'individuazione degli strumenti e delle modalità operative più efficaci che possano contribuire a realizzare gli obiettivi pianificati, nel pieno rispetto dei principi generali di trasparenza e parità di





trattamento sanciti dall'ordinamento ed in coerenza con il Piano triennale per la prevenzione della corruzione approvato con DETPRES dell'11 marzo 2014 n. 65, nell'ambito del quale sono appunto definite come aree prioritarie di rischio l'individuazione dei settori di intervento, dei partner compartecipanti e dei termini di compartecipazione delle risorse nella stipula di Accordi, Protocolli e Convenzioni in materia prevenzionale.

Viene in primo luogo in evidenza il disposto dell'art. 9, comma 2 lettera d) del citato Testo Unico, che 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'Inail in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro prevedono ormai – come sopra cennato - 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.

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 come noto dal D.Lgs. 163/2006 e dalle varie procedure ad evidenza pubblica ivi previste.

Con riferimento invece alle previsioni di cui all'art. 10 T.U., ai sensi del quale i soggetti istituzionali ivi indicati (quindi 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, la norma non appare escludere la possibilità che gli atti convenzionali in argomento abbiano contenuto oneroso per l'Amministrazione.

Pertanto, riguardo gli eventuali profili finanziari afferenti le convenzioni in argomento, laddove i partner siano tutti soggetti pubblici e si trovino ad acquisire 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. 163/2006 recante "Codice dei contratti pubblici", con la previsione appunto delle relative ed inderogabili procedure di evidenza pubblica.

Qualora invece 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 a procedure selettive che comunque garantiscano il rispetto dei principi di trasparenza ed imparzialità e quindi l'attuazione, seppur in via "mediata", dei principi sanciti dallo stesso D.Lgs. 163/2006.

Quale diretta conseguenza di 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” 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.

Per quanto riguarda inoltre, **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 o gli Enti di patronato.

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 (Promozione e Informazione, Assistenza e Consulenza, Formazione).

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.

A tale riguardo, sarà cura della Direzione Centrale Prevenzione predisporre un modello di “avviso pubblico”, da utilizzare a livello regionale per l’acquisizione delle sopra descritte “manifestazioni di interesse”.

Ciò stante, per quanto concerne una efficace selezione dei partner si fa 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 al 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.i., 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 pagg. 4 e ss. 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 n°13/2012 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.
- Fermo restando quanto sopra richiamato a proposito dell'acquisizione delle "manifestazioni di interesse", nel caso di iniziative promosse da singole parti sociali, **si ritiene quanto mai opportuno coinvolgere idoneamente le organizzazioni sindacali e associazioni datoriali** maggiormente rappresentative, che devono essere informate ai fini di una condivisione dell'iniziativa o anche dell'eventuale possibilità di partecipazione al progetto.
- Oltre ad instaurare rapporti stabili e consolidati con le Istituzioni e le Parti Sociali, 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.
- **Non è possibile realizzare Accordi con le singole imprese/organismi privati.**

I principali problemi che possono scaturire da un Accordo con la singola impresa sono i seguenti:

- **Disparità di trattamento:** 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.

### **Indicazioni principali per la stesura degli Atti**

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

#### **1. Ambito**

In primo luogo devono riguardare gli ambiti indicati nelle Linee di Indirizzo. La DC 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 (ad es. CNCPT e OPNA, v. pag.7).

#### **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, 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. 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.

#### **5. Vincolo della compartecipazione**

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

#### **6. Responsabilità**

Un'attenzione particolare deve essere posta sulla gestione operativa delle fasi attuative



dell'Accordo (e/o del Protocollo di intesa) 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 D.Lgs. 163/2006 e s.m.i., si trovino ad acquisire beni<sup>1</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 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.

## 7. Gruppo di lavoro

Per ogni accordo, in quanto strumento con specifica finalità operativa, deve essere costituito un gruppo di lavoro tecnico ("Tavolo di coordinamento progettuale") composto sia da tecnici dei temi oggetto dell'accordo sia da referenti progettuali. È quindi necessario che il Tavolo di coordinamento operativo del/dei progetto/i preveda la partecipazione di:

- almeno 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 coordinamento operativo-progettuale è assegnata la responsabilità di:

- 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 inizialmente individuati.

## 8. 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>2</sup> tendenzialmente paritaria<sup>3</sup> delle

---

<sup>1</sup> Beni che, al termine della durata dell'Accordo, devono comunque rimanere nella disponibilità dell'Istituto.

<sup>2</sup> *Compartecipazione* e non *co-finanziamento*: il termine *finanziamento* indica, nella pratica comune, una mera "fornitura di denaro".

<sup>3</sup> Si assume con tale definizione una percentuale complessiva prossima al 50%.



**risorse complessive**, ovvero professionali, economiche e strumentali di tutti i partner coinvolti.

Nella declinazione delle spese<sup>4</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 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 il caso in cui la quota compensativa versata al Partner nell'Accordo a titolo di compartecipazione alle spese, ritorsi un costo per il quale il medesimo abbia la possibilità di detrarre l'IVA: l'imposta non rappresenta quindi un costo per il soggetto e 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 Disciplina dell'IVA si veda il D.P.R. 633/1972 e s.m.i.).

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

---

<sup>4</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.



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).

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. 163/2006, art. 2).





## 9. Durata

Per ogni accordo è necessario esplicitare la durata.

## 10. Piano di comunicazione

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

## Struttura degli Accordi e dei Protocolli – Tavoli sinottiche

La struttura standard degli Accordi (Tavola 1) 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.

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/i progetti che da esso scaturiscono.

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

La struttura standard dei Protocolli (Tavola 2), come per gli Accordi, è costituita da quattro sezioni fondamentali:

1. Premessa,
2. Finalità,
3. Contenuto del documento,
4. Firma delle parti.

Il "contenuto del documento" costituisce la sezione più articolata del protocollo e comprende alcuni elementi che, in alcune tipologie di Protocollo, possono non essere previsti (aspetti legali).



Tavola 1. Struttura degli Accordi

ID	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 (non indicare LIOP ma un generico "indirizzi dell'Istituto in materia di Prevenzione")	
2	Finalità	Stabilisce gli <b>obiettivi</b> da raggiungere attraverso la collaborazione	Modalità di verifica del raggiungimento degli obiettivi da perseguire mediante apposito/i progetto/i	
3	Contenuto del documento	3.1 Oggetto della collaborazione	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)
		3.2 Modalità di attuazione	Individuazione delle azioni <b>operative, assegnate alle singole Parti, per lo svolgimento</b> della collaborazione	Descrizione dettagliata delle fasi progettuali
		3.3 Aspetti economici	Contiene il dettaglio <b>degli oneri economico-finanziari</b> a carico delle Parti (in caso essi non siano previsti si espliciti che non è a titolo oneroso)	Utilizzo delle risorse complessive (economiche, strumentali, umane) del progetto/i: tabelle di dettaglio, con riferimento ai costi unitari, e ripartizione (percentuali e modalità)
		3.4 Durata	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.
		3.5 Aspetti Legali	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. 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 (indicando quali possono essere prese in considerazione) del piano di riferimento.</li> </ul>
4	Firma delle Parti	Contiene la <b>firma</b> dei responsabili delle Parti contraenti		



Tavola 2. 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 (non indicare LIOP ma un generico "indirizzi dell'Istituto in materia di Prevenzione")	
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 della 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		