

“Sistemi di Gestione della Sicurezza: uno strumento applicativo adatto alle PMI”.

Raffaella Boccomini, ALBI CONSULENZE S.a.s. Torino, Professore a contratto Politecnico di Torino
Carlo Rafele, Politecnico di Torino, Dipartimento di Sistemi di Produzione ed Economia dell'Azienda

Introduzione

La Legge 123/07 ha previsto la responsabilità amministrativa degli enti aventi personalità giuridica e delle società e associazioni – anche prive di personalità giuridica – in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro. Essa infatti - mediante l'art. 9 - introduce all'interno del D. Lgs. 231/01, l'art. 25-septies, aggiungendo pertanto ai reati previsti da quest'ultima normativa, anche quelli di omicidio colposo e lesioni colpose gravi o gravissime, commessi con la violazione delle norme antinfortunistiche e della tutela dell'igiene e salute sul lavoro.

Il legislatore tuttavia ha previsto la possibilità che l'ente possa sottrarsi totalmente o parzialmente all'applicazione delle sanzioni. L'art. 6 del D. Lgs. 231/01 contempla infatti la possibilità che l'ente non risponda dei sopracitati reati, se l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato un modello di organizzazione e di gestione atto a prevenire i reati della fattispecie di quello verificatosi e che, pertanto, le persone che hanno commesso il reato lo abbiano fatto eludendo in modo fraudolento i modelli di organizzazione e di gestione oppure le attività di vigilanza previste dal modello stesso. In materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, il medesimo principio è sancito dall'art. 30 del D. Lgs. 81/08.

Il D. Lgs. 231/01 e il D. Lgs. 81/08 parlano entrambi di Modelli di Organizzazione e di Gestione e pertanto non sembrerebbe lecito né utile fare una semplice distinzione teorica tra i due; tuttavia, merita sottolineare che solo da una lettura congiunta dei citati articoli si può avere una visione completa ed esaustiva delle caratteristiche richieste dai citati Modelli.

Pertanto, in base all'art. 6 del D. Lgs. 231/01, il Modello di Organizzazione e di Gestione deve, in primo luogo, essere adottato ed efficacemente attuato, prevedere protocolli e relative procedure, in modo da formare i soggetti a valle ad attuare in modo corretto le decisioni dell'ente, in relazione ai reati da prevenire, comprendendo anche un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle disposizioni contenute nel Modello; infine, in secondo luogo, deve prevedere l'esistenza di un Organismo di Vigilanza (o O.V.), dotato di autonomia organizzativa e di controllo, che abbia il compito di vigilare sul corretto funzionamento del Modello e sull'osservanza delle sue disposizioni.

In base alle informazioni desumibili dall'art. 30 del D. Lgs. 81/08, il Modello di Organizzazione e di Gestione deve essere implementato ed efficacemente applicato, in modo da assicurare l'adempimento di tutti gli obblighi giuridici inerenti il rispetto degli standard tecnico-strutturali di

legge relativi ad attrezzature, impianti, luoghi di lavoro, agenti chimici, fisici e biologici; esso deve inoltre assicurare l'adempimento delle attività connesse e sequenziali rispetto alla valutazione del rischio, ivi comprese le attività in materia organizzativa, di sorveglianza sanitaria e di formazione e informazione dei lavoratori.

In quest'ultimo ambito, merita sottolineare che se ci si limita alle indicazioni contenute nello stesso art. 30 del D. Lgs. 81/08, che al comma 5 presuppone come conformi quei modelli definiti secondo lo standard OHSAS 18001:2007 oppure alle Linee Guida UNI-INAIL, si commetterebbe un grave errore; i citati standard infatti non prevedono, ad esempio, la presenza di un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello, violando in questo modo sia la richiesta di cui al D. Lgs. 81/08 art. 30 comma 3, sia art. 6 comma 2 lettera e) del D. Lgs. 231/01.

Per quanto concerne l'obbligatorietà o meno dei citati modelli, si rileva nuovamente che la mancata adozione dei medesimi non è soggetta ad alcuna sanzione e che pertanto la loro adozione riflette unicamente la volontà dell'ente di controllare in modo adeguato la sua organizzazione con la finalità di prevenire i reati e, conseguentemente, di poter beneficiare della loro validità esimente in relazione alle possibili sanzioni comminate, in caso di accertamento di reato commesso a vantaggio e interesse dell'ente.

Nell'obiettivo di dare una risposta concreta al problema della costruzione di un modello davvero completo, è stato sviluppato uno strumento apposito per rispondere ad una esigenza prettamente operativa; detto strumento verrà analizzato e commentato nel prosieguo della presente trattazione. Si sottolinea inoltre che esso è rivolto a soggetti che, su questi aspetti, mostra una forte debolezza, se non addirittura reticenza: le piccole e medie imprese (PMI).

L'approccio delle PMI ai sistemi di gestione della sicurezza

E' noto, infatti, come la realtà produttiva italiana sia costituita in prevalenza da PMI (98% ¹delle imprese), rappresentando l'ossatura della nostra economia. Tuttavia, a causa delle limitate risorse finanziarie, la sicurezza, la salute sul lavoro e la promozione della salute nei luoghi di lavoro spesso rappresentano una priorità minore nelle PMI, e questo è il motivo per cui, nei rapporti pubblicati dall'INAIL, le PMI balzano spesso ai vertici delle classifiche negative, in merito a incidenza di infortuni e/o malattie professionali.

I problemi che le PMI incontrano nella fase di attivazione dei servizi di prevenzione e protezione, nonché d'istituzione dei programmi relativi alla gestione della sicurezza, sono essenzialmente riconducibili a carenze strutturali, quali un insufficiente numero di risorse umane in grado di gestire le attività di pertinenza dei servizi di prevenzione e protezione; segue la mancanza di disponibilità, in termini di tempo, da parte degli addetti che costituiscono il servizio,

¹ Fonte: dati Inail.

in quanto già sovraccarichi per altre attività, ma anche l'assenza di un'adeguata formazione e cultura di base in materia antinfortunistica. A tutto ciò, si aggiunge la difficoltà a realizzare una visione di lungo periodo (essendo le PMI condizionate da vincoli e da fattori contingenti al fine di contenere i costi e nel perseguire la competitività sul mercato) e la scarsa comprensione e lettura delle norme e dei regolamenti non sempre rispondenti in maniera chiara ed esaustiva alle loro aspettative ed esigenze.

Accade poi che quando sono proposti modelli organizzativi e di gestione, il Datore di Lavoro non percepisce la necessità di attuarli presso la propria struttura, in quanto la sua figura è centrale in tutte le principali attività (firma dei contratti d'acquisto, firma del pagamento, firma dei contratti di vendita ecc). L'obiezione del resto è del tutto lecita: i casi di dissociazione tra la volontà dell'agente persona fisica e la volontà dell'ente cui questa fa capo, sono infatti frequenti negli enti complessi, normalmente quelli di maggiori dimensioni. Negli enti più piccoli il rischio che tale fenomeno si verifichi è meno frequente; in questi ultimi, la compenetrazione tra l'ente ed il soggetto persona fisica (spesso lo stesso imprenditore/Datore di Lavoro) è così forte che diventa più difficile, ma tuttavia non impossibile, escludere la volontà dell'ente quando si verificano i reati considerati.

Le motivazioni suddette possono perlomeno spiegare, se non giustificare, la reticenza delle PMI all'adozione dei modelli di gestione; di tali modelli vengono colti solo gli aspetti burocratici: "sarebbe l'ennesimo adempimento" oppure "un ulteriore ingabbiamento delle funzioni aziendali" ... senza contare "il costo"!

L'implementazione di modelli organizzativi nelle PMI può quindi essere intrapresa solo se il costo è moderato, sono semplici da realizzare e presentano un contenuto di concretezza. In altre parole, per suscitare l'interesse delle imprese nei confronti dei sistemi di gestione della sicurezza, è essenziale che gli strumenti di sostegno, quali linee guida e procedure standardizzate, siano adeguati e vadano incontro alle loro aspettative, tenendo conto delle esigenze e delle risorse delle medesime; siano cioè pratici e accessibili.

Per dare una risposta al problema, il presente lavoro si concentra sui reati commessi in violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro, proprio perché il D. Lgs. 81/08, all'art. 30 comma 5, fornisce alcuni modelli di riferimento: le Linee guida UNI-INAIL per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL) del 28 settembre 2001 e le British Standard OHSAS 18001:2007.

Ad essi si aggiunge un documento dell'ISPESL denominato "Linee guida per l'Organizzazione di un Sistema prevenzionale nelle Piccole e Medie Imprese" che, al momento attuale, è uno dei

pochi strumenti² espressamente ed unicamente dedicati alle PMI (nel presente lavoro il citato documento, essendo ancora riferito al D. Lgs. 626/94, è stato modificato ed adattato alla normativa vigente).

Il contenuto dei citati documenti, nonché le indicazioni fornite alle PMI per la risoluzione di alcuni problemi di carattere pratico, sono stati quindi inseriti all'interno di uno strumento strutturato sotto forma di check-list, utile alla definizione e successiva verifica della corretta impostazione, attuazione e implementazione dei Sistemi di Gestione della Sicurezza e Salute nei luoghi di lavoro (SGSL). La struttura, come meglio riportata alla tabella 1, copre tutte le aree di analisi e pertanto sono state create diverse sezioni e sottosezioni, in accordo con la sequenza ciclica delle fasi di un sistema di gestione, compatibile sia con le linee guida UNI-INAIL, sia con lo standard OHSAS 18001:2007, e in particolare: gli aspetti generali, la politica aziendale, la pianificazione, l'attuazione implementazione e operatività, il monitoraggio e gli organismi di vigilanza e infine il riesame e miglioramento.

Nel seguito, verranno commentate tali sezioni in modo da illustrarne i principali contenuti.

La struttura dei SGSL e lo strumento della check-list

La prima sezione è introduttiva e contiene un elenco degli elementi principali del Titolo I del D. Lgs. 81/08 che devono essere soddisfatti. Segue la sezione dedicata alla **politica** per la salute e la sicurezza **aziendale**, che riporta la posizione, i principi fondamentali, gli impegni generali assunti dall'impresa ed i risultati a cui tendere, avendo come obiettivo il miglioramento continuo nell'ottica della salute e sicurezza e benessere di tutti i partecipanti alla vita aziendale. Per consentire una prima definizione della politica, il Datore di Lavoro, dopo aver coinvolto le parti interessate ed il Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza, effettua una analisi preliminare per evidenziare i punti focali dell'organizzazione in relazione alla sicurezza e salute sul lavoro.

La concretizzazione della politica passa attraverso un processo di **pianificazione** i cui elementi principali sono costituiti dall'individuazione dei requisiti legali cui l'azienda deve attenersi, l'individuazione dei rischi per la salute e sicurezza, la valutazione e il controllo del rischio.

L'individuazione dei rischi è un'analisi che viene coordinata dal Datore di Lavoro, in collaborazione con tutta la struttura aziendale (dirigenti, preposti, lavoratori), con il medico competente e con il Servizio di Prevenzione e Protezione; essa deve comprendere sia gli

² Si cita anche:

“Linee guida per la costruzione dei modelli di organizzazione, gestione e controllo ex D. Lgs. 231/01”, Confindustria.

“Sviluppo e sperimentazione di un modello semplificato di sistema di gestione della sicurezza (Sgs) per piccole imprese”, AUSL di Forlì, Dipartimento di Sanità Pubblica – UOPSAL.

“Guida Introduttiva ai Modelli di Organizzazione previsti dal D. Lgs. 231/01 per i reati in materia di Salute e Sicurezza”, Federchimica.

aspetti organizzativi sia gli aspetti operativi che possono influire significativamente sulla salute e sicurezza (in misura reale o potenziale). All'individuazione dei rischi consegue necessariamente il processo di valutazione, che consente da un lato di individuare gli interventi necessari ad eliminare e ridurre i rischi rilevati, mediante la predisposizione di un piano di attuazione degli interventi in base ad un preciso ordine di priorità, e dall'altro di individuare i soggetti potenzialmente esposti.

Il processo di pianificazione porta alla formulazione di uno specifico piano contenente gli obiettivi, considerati appropriati, raggiungibili e congruenti con gli impegni definiti nella politica. Per ciascun obiettivo proposto viene formulato un programma per il raggiungimento dello stesso, contenente le priorità, i tempi, le azioni necessarie al raggiungimento, le responsabilità, le risorse ed i metodi per misurarne il raggiungimento.

Nella fase di **attuazione** viene dato corso alle azioni definite nella fase precedente; l'attuazione del Sistema avviene mediante il controllo delle attività, la definizione di procedure documentate e di registrazioni formali che costituiscono il riscontro oggettivo dell'applicazione della politica per la sicurezza. Prassi e procedure devono servire a consolidare e uniformare i comportamenti in base alle istruzioni.

L'efficacia dell'applicazione del sistema sarà tanto più forte quanto maggiore sarà stato il coinvolgimento, a tutti i livelli, dei diversi attori; di qui l'importanza di un processo di comunicazione ed informazione adeguatamente strutturato, in quanto questo strumento è essenziale per far partecipare il personale e coinvolgerlo nel Sistema di Gestione e nel raggiungimento degli obiettivi fissati.

La fase di attuazione comprende anche la definizione di un Sistema disciplinare e sanzionatorio; come già commentato, esso viene introdotto specificatamente per adempiere alle richieste normative dei modelli di gestione previsti dall'art. 6 del D. Lgs. 231/01 e art. 30 del D. Lgs. 81/08, ma il cui riferimento è completamente assente nei modelli previsti sia secondo lo standard OHSAS 18001:2007 sia secondo il documento UNI-INAIL.

Un ulteriore elemento primario è costituito dalla tenuta della documentazione: le registrazioni sono uno strumento organizzativo importante che consente ad una azienda la gestione nel tempo delle conoscenze pertinenti alla specifica realtà produttiva, anche con l'obiettivo di contribuire alla implementazione ed al monitoraggio del sistema gestionale.

Gli elementi conclusivi della costruzione del sistema sono rappresentati dalle attività di monitoraggio, verifica e ispezione, per assicurarsi che il sistema funzioni.

Il **monitoraggio** deve prevedere una fase di verifica del raggiungimento degli obiettivi e una fase di verifica della funzionalità del sistema stesso. Esso si realizza mediante verifiche ispettive interne e consente, in output, l'adozione di decisioni organizzative da parte del vertice aziendale

tra cui, se necessario, l'adeguamento della politica della sicurezza e l'adozione di opportune azioni correttive e preventive. Questi ultimi controlli dovrebbero essere svolti da personale competente, che assicuri obiettività e imparzialità; sono i componenti dell'**Organismo di Vigilanza**.

Dopo la conclusione del ciclo di monitoraggio interno, il vertice aziendale sottopone a **riesame** le attività del sistema di gestione per valutare non solo il conseguimento degli obiettivi ma per determinarne di nuovi, nell'ottica di un miglioramento progressivo, considerando l'opportunità di modificare la politica, le procedure o eventuali altri elementi del sistema.

La composizione dell'Organismo di Vigilanza nelle PMI

Per quanto concerne la sezione "Monitoraggio e Organismo di Vigilanza", si può notare che essa, seppure con sfaccettature leggermente differenti, è prevista nel modello UNI-INAIL così come nello standard OHSAS, ottemperando in questo modo alle prescrizioni dell'art. 6 comma 1 lettera b) del D. Lgs. 231/01 e art. 30 comma 4 primo periodo del D. Lgs. 81/08.

Infatti, requisito fondamentale è che il modello organizzativo preveda un idoneo sistema di controllo sulla sua attuazione e che il compito di vigilare sia affidato ad un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo; questi controlli mostrano una forte analogia con i monitoraggi di secondo livello di cui alle Linee Guida UNI-INAIL, in quanto svolte da personale competente che assicuri l'obiettività e l'imparzialità e sia inoltre indipendente dal settore di lavoro ove si effettua la verifica ispettiva, ma anche una forte analogia con gli audit della OHSAS, in quanto la selezione degli auditor e la conduzione degli audit deve assicurare l'obiettività e l'imparzialità del processo di audit stesso.

Delle varie soluzioni possibili circa la composizione dell'O.V., nessuna è migliore in senso assoluto; la preferenza andrà accordata in ragione di una serie di considerazioni riferite alla specifica realtà aziendale: complessità organizzativa, tipicità operative, numero e caratteristiche delle aree a rischio, articolazione del sistema di controllo preesistente, presenza di competenze interne adatte a ricoprire il ruolo, ecc.

Nonostante la previsione, di cui all'art. 6 comma 4 del D. Lgs. 231/01, indichi che negli enti di piccole dimensioni i compiti di vigilanza possano essere svolti direttamente dall'organo dirigente, sarà utilmente opportuno escludere dall'O.V. qualsiasi soggetto che possa, per la sua posizione apicale all'interno dell'ente, porre in essere o favorire uno degli illeciti rilevanti e, contestualmente, trovarsi nella condizione di vigilare sull'effettività e adeguatezza del Modello, facendo così emergere un evidente conflitto di interessi.

Ed è proprio su questo aspetto che si comincia a registrare una difficoltà in termini operativi all'adozione dei modelli da parte delle piccole e medie imprese. Infatti, in tali realtà appare consolidata la scelta di una composizione plurisoggettiva dell'O.V., che darebbe maggior

garanzia rispetto al requisito dell'indipendenza – in termini di maggiore imparzialità di giudizio e minori interferenze e condizionamenti – oltre a presentare il vantaggio di una ripartizione delle competenze necessarie per assolvere al proprio incarico (anche alla luce della continua estensione del Decreto a nuove fattispecie di reato). Nelle realtà di medio-piccole dimensioni risulta invece difficile avere a disposizione una pluralità di soggetti con adeguate caratteristiche. A quanto sopra si aggiunge infatti la considerazione che appare sconsigliabile l'inserimento nell'O.V. del Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione o il Responsabile del SGSL; egli infatti, da un lato, è certamente il soggetto più competente in materia, d'altro canto non può certamente considerarsi totalmente indipendente, in quanto titolare di molti compiti di gestione e quindi sicuramente esposto a un evidente conflitto di interessi. Tale soggetto potrebbe o dovrebbe, semmai, essere utilizzato dall'O.V. come "interlocutore privilegiato" per l'effettuazione delle verifiche e dei controlli.

Ecco perché, specialmente per le PMI, l'unica soluzione percorribile è che l'O.V. possa essere costituito o possa avvalersi, nell'espletamento dei compiti assegnati, di consulenti esterni specializzati in materia di salute e sicurezza. Appaiono poco diffuse le soluzioni estreme, che prevedono l'esclusivo ricorso a risorse esterne, in quanto risultano meno gradite essendo percepite come una forzata intromissione di individui estranei alla struttura aziendale.

Eppure l'importanza dell'introduzione e della scelta dell'O.V. è fondamentale; ribadiamo infatti che il modello di gestione può costituire un'esimente da responsabilità solo se l'ente prova che non vi è stata "omessa" o "insufficiente" vigilanza da parte di tale organismo.

Tornando quindi alla scelta e individuazione dell'O.V. nelle PMI, parrebbe venire in aiuto – anche se a tal proposito si attendono ulteriori chiarimenti – la disposizione prevista dal recente comma 3-bis dell'art. 51 del D.Lgs. 81/08; esso prevede infatti che gli organismi paritetici possano "asseverare", su richiesta delle imprese interessate, l'adozione e l'efficace attuazione dei modelli organizzativi, asseverazione della quale gli organi di vigilanza dovrebbero tenere conto ai fini della programmazione delle proprie attività. Quest'ultima specificazione sottolinea che l'asseverazione non può e non deve essere considerata "certificazione"; il potere di asseverazione degli organismi paritetici non è di per sé in grado di impedire, né agli organismi di vigilanza, né tanto meno al giudice, di verificare l'effettiva *adozione e l'efficace attuazione* del modello di gestione.

I componenti dell'O.V. devono avere idonee competenze professionali e possedere un'approfondita conoscenza della struttura organizzativa dell'ente, oltre che la totale padronanza del modello di gestione della sicurezza. Inoltre, nell'obiettivo di disporre di un modello di organizzazione valevole per la pluralità di reati previsti nel D.Lgs. 231/01, appare ovvia la considerazione che le professionalità prescelte dovranno possedere sì elevate

conoscenze in materia antinfortunistica, nonché di salute e di sicurezza nei luoghi di lavoro, ma anche adeguate e ampie conoscenze in materia di giurisprudenza (e viceversa, naturalmente). Di qui si evince una seconda criticità in merito all'analisi dei modelli di organizzazione: il D.Lgs. 81/08 e il D.Lgs. 231/01 hanno definitivamente messo di fronte due professionalità fino ad allora piuttosto distinte e separate e che solo incidentalmente avevano avuto occasione e opportunità di reciproco confronto; da un lato i professionisti in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro: Addetti e Responsabili dei Servizi di Prevenzione e Protezione, Medici Competenti, ecc. - dall'altro i professionisti in materia di Responsabilità amministrativa degli enti, quali Internal Auditor, Compliance Manager, Legali, Consulenti, ecc.

La struttura della check-list

Per illustrare meglio lo strumento della check-list se ne riporta, in tabella 2, un breve estratto che comprende le prime due sezioni – Aspetti generali e politica aziendale – compilate per una PMI sottoposta a test.

Nella prima colonna della check-list viene riportato il requisito oggetto di indagine; se esso risulta soddisfatto, si riporta la risposta positiva nella seconda colonna e si prosegue con i successivi requisiti da monitorare secondo le indicazioni riportate nella terza colonna; in caso contrario invece, ossia in caso di risposta negativa, la stessa viene annotata nella quarta colonna e si procede con i successivi requisiti secondo le indicazioni riportate nella quinta colonna. L'ultima colonna è a disposizione del compilatore; in una prima fase essa contiene eventuali suggerimenti alla compilazione ma in fase applicativa può essere utilizzata per ogni annotazione che si ritenga utile.

Per l'azienda riportata nell'esempio, i risultati che emergono dalla lettura della check-list compilata in queste due prime sezioni permettono di rilevare quanto segue:

- l'azienda risulta essere allineata ai requisiti di legge limitatamente alla nomina formale delle varie figure responsabili della sicurezza; l'unica mancanza riscontrabile in tale sezione è l'individuazione della figura del Responsabile del SGSL.
- l'azienda, nonostante mostri un forte impegno a definire una politica di gestione ed un piano di intervento, non ha provveduto a riportare e formalizzare gli obiettivi in un documento, mancando di fatto di definire la Politica della Sicurezza.

Nonostante la brevità dell'esempio, risulta già intuibile l'utilità dello strumento check-list: esso ha la primaria finalità di evidenziare le specifiche carenze della singola impresa nella fase di implementazione del sistema di gestione; ciò avviene attraverso l'analisi puntuale e dettagliata di tutti gli elementi che compongono il sistema stesso e che sono stati ampiamente descritti nei paragrafi precedenti.

Ma un contributo di gran lunga superiore deriva dall'aver sottoposto ad analisi un campione più ampio di PMI ed aver successivamente raccolto i relativi riscontri, da cui emergono una serie di elementi comuni, che sono oggetto del paragrafo successivo.

Le difficoltà delle PMI nell'applicazione dei SGSL

Si riscontra, in una prima fase di raffronto sul campo, la difficoltà ad individuare i ruoli, le responsabilità e le autorità del personale che gestisce, esegue e verifica le diverse procedure di sicurezza. Se da un lato, come già detto, vi è l'oggettiva mancanza di professionalità in numero adeguato, dall'altro lato la difficoltà maggiore nella definizione dei ruoli e delle competenze risiede nell'esplicitare con chiare regole i ruoli e i confini di operatività di ciascuna figura. Nelle PMI, le diverse risorse ricoprono più ruoli e, viceversa, più persone sono in grado di svolgere un medesimo incarico in modo da assicurare la loro intercambiabilità. Questa elasticità costituisce proprio il punto di forza delle realtà più contenute; la standardizzazione dei ruoli, degli incarichi e delle responsabilità viene pertanto sentita come una difficile costrizione, mentre è necessaria ed essenziale per la corretta gestione del Sistema della sicurezza. Oltre alla individuazione poi, sarebbe necessario e corretto, provvedere alla nomina, anche formale, del Responsabile del sistema di gestione della sicurezza, nonché di tutte le altre figure previste dall'organigramma, tra cui in primis, dirigenti e preposti. Il citato organigramma della sicurezza andrà quindi esposto nei luoghi di maggiore visibilità, al fine di essere noto a tutti i lavoratori e, più in generale, a tutte le persone che intraprendono rapporti con l'azienda (includendo quindi anche il personale esterno che accede ai luoghi aziendali): solo la corretta conoscenza e la più ampia consapevolezza, a tutti i livelli, in merito all'implementazione del Sistema di Gestione permette di raggiungere gli obiettivi e i traguardi che l'ente si è prefissato e che ha esplicitato nella sua politica.

A tal proposito, merita ancora sottolineare come, nel passaggio dal D. Lgs. 626/94 al Testo Unico, il legislatore si sia soffermato maggiormente sulla definizione e sul ruolo dei dirigenti e preposti, sottolineando che gli stessi devono essere individuati in funzione del ruolo effettivamente svolto, piuttosto che in relazione ad una reale investitura; tuttavia è opinione della scrivente che la loro definizione e individuazione all'interno di un organigramma da rendere noto, sia preferibile, in quanto spesso nelle PMI gli stessi preposti ignorano il ruolo che essi rivestono, né tantomeno la sua importanza. Non a caso, infatti, il D. Lgs. 81/08 a differenza del precedente ha ritenuto opportuno sottolineare la figura del preposto dedicandogli l'art. 19 e prevedendo, per preposti e dirigenti, specifici percorsi di formazione in accordo ai requisiti di cui all'art. 37 comma 7.

Ecco quindi spiegato come anche l'organigramma debba essere inserito in un più ampio processo di comunicazione interno; esso dovrebbe essere incoraggiato e dovrebbero essere

predisposte opportune procedure per garantire che le informazioni riguardanti il SGSL siano diffuse e circolino in modo corretto. A tal fine, possono essere utilizzati come validi strumenti sia le comunicazioni affisse nei luoghi di lavoro a cura dei responsabili e del RLS, sia le riunioni informative di gruppo e le riunioni periodiche, avvisi su tabelloni, notiziari, periodici aziendali (anche realizzati mediante mezzi audiovisivi ed elettronici quali posta elettronica, intranet e siti web), nonché inchieste tra il personale e suggerimenti da parte dei lavoratori.

Anche questo aspetto il più delle volte viene disatteso: la scarsa lungimiranza delle PMI porta a ridurre al minimo il tempo dedicato alla formazione e al coinvolgimento dei lavoratori, in quanto il tempo da essi dedicato a queste attività viene visto come una mera voce di costo e non come un investimento per la diffusione di una maggior consapevolezza delle problematiche di gestione dell'ente. A fronte di queste carenze è assolutamente necessario che le PMI rafforzino la loro cultura in materia, promuovendo il coinvolgimento delle maestranze – almeno per il tramite dell' RLS – non solo nei rari momenti obbligatori previsti dalla normativa (vedi riunioni periodiche, art. 35 D. Lgs. 81/08).

Ci soffermiamo ancora sulla sezione “4.7 attuazione: documentazione” riportata nelle check list; essa riguarda lo sviluppo e la gestione delle registrazioni, previste sia per il rispetto di adempimenti legislativi sia necessarie ai fini di una corretta attuazione di un SGSL. Tale aspetto – dal punto di vista delle PMI – si aggiunge a quelle carenze e difficoltà su cui ci siamo ampiamente dilungati in precedenza sia per la necessità di individuare un'ulteriore figura che sia responsabile dell'aggiornamento, archiviazione e conservazione dei documenti, sia in relazione all'utilità della presente attività, colta spesso, anche in questo caso, non come un punto di forza, ma come una mera formalità a cui si richiede di dedicare un tempo marginale.

E' con tutt'altro spirito che invece dovrebbero essere colte come importanti le informazioni derivanti dalla corretta gestione e registrazione degli eventi inerenti la sicurezza sul lavoro; accanto quindi alle registrazioni degli infortuni sul lavoro – già obbligatoriamente previste dalla normativa – meriterebbe documentare anche gli eventi configurabili come “mancati infortuni” in quanto ricchi di informazioni riguardanti eventuali carenze del SGSL che si possono analizzare con maggior tranquillità e serenità dal momento che gli stessi non hanno portato ad un epilogo nefasto dell'accaduto. Un buon sistema di gestione della documentazione raggiunge un giusto equilibrio tra la necessità di raccolta, fruibilità ed archiviazione del maggior numero di dati e quella del loro aggiornamento.

Conclusioni

Avviandoci alla conclusione della presente trattazione, ci si vuole soffermare sulla considerazione che il beneficio di una corretta implementazione e applicazione dei Modelli di Gestione debba essere colta dall'azienda come un beneficio che va al di là del semplice regime

di esenzione della Responsabilità dell'Ente; tuttavia, soffermandoci sugli aspetti pratici non possiamo che rilevare una oggettiva e condivisibile difficoltà e reticenza da parte di alcune categorie particolari di enti, quali le PMI. E' pertanto doveroso che le suddette esigenze spingano il normatore a elaborare – come previsto al comma 5 bis dell'art. 30 del D. Lgs. 81/08 e dall'art. 6 comma 3 del D. Lgs. 231/01 - modelli e procedure semplificate che abbiano come obiettivo quello di semplificare, adattare alle limitate dimensioni e rendere accessibili – sia in termini di costo di impianto che di mantenimento – le pratiche prevalentemente pensate e disegnate per le grandi organizzazioni.

A tal riguardo, merita ancora osservare che, alla luce delle incombenze previste in capo alle PMI dai citati modelli di gestione, appare oltremodo contraddittoria la possibilità di avvalersi – per le MICRO imprese – del regime semplificativo dell'autocertificazione del rischio; seppure infatti esso valga solo per un periodo transitorio (e non oltre il 30 giugno 2012), esso è comunque valido alla data odierna in virtù della mancanza di procedure standardizzate che già si attendevano fin dall'emanazione del D. Lgs. 626/94.

Infine, in relazione ai citati Modelli e Procedure semplificate, è importante che gli stessi siano estesi a tutte le famiglie di reati previsti dal D. Lgs. 231/01 e non solo alla prevenzione dei reati relativi alla sicurezza sul lavoro; la creazione di Modelli per singola famiglia di reati genererebbe infatti ridondanze e inefficienze, creando maggiori costi di impianto, di esercizio e di mantenimento dei Modelli, allontanando di fatto le imprese dal proposito di migliorare la propria organizzazione e vanificando l'obiettivo di creare un Modello che sia davvero esimente dal regime sanzionatorio di cui al D. Lgs. 231/01.

Tabella 1. Struttura della check-list

STRUTTURA DELLA CHECK-LIST	
1. Aspetti generali	E' una sezione introduttiva; contiene un elenco degli elementi principali del Titolo I del D. Lgs. 81/08 che devono essere soddisfatti.
2. Politica aziendale	Contiene un elenco degli elementi significativi che devono essere presi in considerazione per formulare la politica aziendale
3. Pianificazione	I suoi elementi principali sono costituiti dall'individuazione dei requisiti legali cui l'azienda deve attenersi, l'individuazione dei rischi per la salute e sicurezza, la valutazione e il controllo del rischio.
3.1 individuazione dei requisiti legali	Contiene un elenco degli elementi significativi che devono essere presi in considerazione per verificare che siano disponibili/valutabili/reperibili i requisiti in materia di salute e sicurezza derivanti da leggi e regolamenti comunitari, nazionali, regionali e da ogni altro eventuale accordo, prescrizione, o simile, sottoscritto dall'azienda e applicabile alle attività e ai prodotti o servizi svolti
3.2 valutazione dei rischi	Contiene un elenco degli elementi che devono essere presi in considerazione per individuare, nel modo più esaustivo possibile, i rischi presenti all'interno dell'organizzazione. All'individuazione dei rischi consegue necessariamente il processo di valutazione
3.3 definizione obiettivi	Contiene un elenco degli elementi che devono essere presi in considerazione per definire gli obiettivi, considerati appropriati, raggiungibili e congruenti con gli impegni definiti nella politica. Contiene inoltre l'elenco degli elementi da prendere in considerazione per misurare il raggiungimento degli obiettivi
3.4 elementi conclusivi	Contiene un elenco degli elementi conclusivi e riepilogativi che devono essere presi in considerazione in questa prima fase di pianificazione del sistema
4. Attuazione, implementazione e operatività	Nella presente sezione devono essere definiti gli strumenti per dare corso alle azioni definite nella fase di pianificazione; l'attuazione del Sistema avviene mediante il controllo delle attività, la definizione di procedure e prassi documentate e di registrazioni formali che costituiscono il riscontro oggettivo dell'applicazione della politica per la sicurezza.
4.1 Compiti e responsabilità	Contiene un elenco degli elementi che devono essere presi in considerazione per definire correttamente la gerarchia dei compiti e delle responsabilità di tutti i componenti dell'organigramma coinvolto nella realizzazione del sistema
4.2 misure conseguenti la valutazione del rischio	Contiene un elenco degli elementi che devono essere presi in considerazione per definire, nel modo più esaustivo possibile, le misure di prevenzione e protezione conseguenti alla valutazione dei rischi di cui alla sezione 3.2

4.3 attuazione: sorveglianza sanitaria	E' una sezione appositamente dedicata alla specifica misura di prevenzione del rischio e contiene tutti gli elementi per una gestione corretta e ottimizzata
4.4 attuazione: coinvolgimento per personale	Contiene tutti gli elementi che devono essere presi in considerazione al fine di realizzare un completo coinvolgimento, a tutti i livelli, dei diversi attori.
4.5 attuazione: formazione, addestramento, consapevolezza, comunicazione	Strettamente collegata alla sezione precedente, questa sezione contiene gli elementi che devono essere presi in considerazione per un completo processo di comunicazione, informazione e coinvolgimento del personale nel Sistema di Gestione.
4.6 attuazione: sistema sanzionatorio	Contiene tutti gli elementi che devono essere presi in considerazione al fine di costruire un sistema sanzionatorio corretto.
4.7 attuazione: documentazione	Contiene tutti gli elementi che devono essere presi in considerazione al fine di realizzare un adeguato sistema di registrazioni che soddisfi le necessità di raccolta, fruibilità ed archiviazione dei dati inerenti il sistema e quella del loro aggiornamento.
5. Monitoraggio e Organismo di Vigilanza	<p>Contiene tutti gli elementi che devono essere presi in considerazione al fine di realizzare e organizzare i monitoraggi.</p> <p>La prima verifica è detta anche di primo livello; è svolta generalmente dalle risorse interne della struttura, sia in autocontrollo da parte di ogni singolo attore, sia da parte delle figure ricomprese nell'organigramma, anche se può prevedere il ricorso a ulteriori risorse esterne, ad esempio in caso di necessità di verifiche strumentali.</p> <p>Il monitoraggio sulla funzionalità del sistema è detto di secondo livello e ha lo scopo di stabilire se il sistema è conforme a quanto pianificato, è correttamente applicato, mantenuto attivo e consente di raggiungere gli obiettivi.</p> <p>Il monitoraggio, complessivamente, deve rispettare un piano adeguatamente definito e strutturato in termini di frequenza, assegnazione dei compiti e delle responsabilità, le modalità di svolgimento delle verifiche nonché di segnalazione delle eventuali situazioni di non conformità.</p>
6. Riesame e miglioramento	Contiene tutti gli elementi che devono essere presi in considerazione al fine di valutare il conseguimento degli obiettivi e determinarne di nuovi nell'ottica del miglioramento progressivo.

Tabella 2. Esempio delle prime due sezioni della check-list compilata per una PMI sottoposta a test.

1. ASPETTI GENERALI	Requisiti SGSL				Note e Commenti
	SI	Vai	NO	Vai	
1.1 Esiste il DdL? (D.Lgs. 81/08: art.2, comma 1, lettera b, Titolo I, Capo I)	X	1.2		1.3	
1.2 Chi è?	Nome e cognome				Indicare nominativo
1.3 Esiste il dirigente?	X	1.4		1.5	
1.4 Chi è?	Nomi e cognomi				Indicare nominativo/i
1.5 Esiste il preposto? (D.Lgs. 81/08: art.2, comma 1, lettera e, Titolo I, Capo I)	X	1.6		1.7	
1.6 Chi è?	Nomi e cognomi				Indicare nominativo/i
1.7 È stata individuata una figura aziendale quale Responsabile del SGSL?		1.8	X	1.9	Si consiglia di nominare un RSGS.
1.8 Chi è?	Nome e cognome				Indicare nominativo
1.9 Il DdL ha nominato il Medico Competente?	X	1.10		1.11	
1.10 Chi è?	Nome e cognome				Indicare nominativo
1.11 Il DdL ha designato il RSPP o delegato ad un servizio esterno di consulenza? (D.Lgs. 81/08: art.31, comma 1, Titolo I, Capo III, Sezione III)	X	1.12		1.12	Indicare se interno o esterno
1.12 Chi è?	Nome e cognome				Indicare nominativo
1.13 L'azienda rientra nei casi in cui il DdL può svolgere direttamente i compiti propri del Servizio di Prevenzione e Protezione (aziende artigiane, industriali o agricole e zootecniche fino a 30 lavoratori, oppure aziende della pesca fino a 20 lavoratori)?		1.14		1.14	Indicare sì o no se del caso
1.14 Il DdL ha designato i lavoratori incaricati dell'attuazione delle misure di prevenzione incendi e lotta antincendio, di evacuazione dei	X	1.15		1.16	

<p>lavoratori in caso di pericolo grave e immediato, di salvataggio, di pronto soccorso e di gestione dell'emergenza? (D.Lgs. 81/08: art.18, comma 1, lettera b, Titolo I, Capo III, Sezione I)</p>					
1.15 Chi sono?	Nomi e cognomi			Indicare nominativo/i	
1.16 Sono presenti più di 15 dipendenti in azienda?		1.17	X	1.19	
1.17 L'RLS è stato eletto dai sindacati o dai lavoratori? (D.Lgs. 81/08: art.47, comma 4, Titolo I, Capo III, Sezione VII)		1.18			
1.18 Chi è?				Indicare nominativo/i	
1.19 L'RLS è stato eletto dai lavoratori? (D.Lgs. 81/08: art.47, comma 3, Titolo I, Capo III, Sezione VII)		1.20	X	1.21	
1.20 Chi è?				Indicare nominativo	
1.21 Il DdL ha effettuato un versamento pari a 2 ore lavorative al Fondo di Sostegno alle PMI, ai RLST e alla pariteticità? (D.Lgs. 81/08: art. 48, comma 3, Titolo I, Capo III, Sezione VII)	X				Nel caso in test i lavoratori hanno optato per l'RLS territoriale
1.22 L'RLS nominato era già in carica l'anno precedente?	X				
1.23 Il DdL ha comunicato all'Inail il nominativo del RLS? (D.Lgs. 81/08: art.18, comma 1, lettera aa, Titolo I, Capo III, Sezione I)	X				
1.24 Il ruolo dell'RLS è esercitato da una persona distinta dal RSPP o dagli ASPP?	X				In quanto i suddetti incarichi sono tra loro incompatibili
1.25 Le persone su elencate sono nominate formalmente?	X				

2. POLITICA AZIENDALE	SI	Vai	NO	Vai	Note e Commenti
2.1 Il DdL, in collaborazione con il RSGS, ha effettuato un'analisi del SSL preliminare per evidenziare i punti focali dell'organizzazione in relazione alla sicurezza e salute sul lavoro, dopo aver consultato le parti interessate e il RLS?	X	2.2		2.4	Manca il RSGS. Il DdL ha effettuato tale analisi in collaborazione con il RSP. Si consiglia di nominare un RSGS.
2.2 L'analisi è avvenuta mediante colloqui/interviste con le funzioni aziendali richieste	X	2.3			
2.3 L'analisi ha preso in considerazione:					
<ul style="list-style-type: none"> la storia dell'insediamento? 			X		È opportuno considerare anche la storia dell'insediamento nei contenuti della politica.
<ul style="list-style-type: none"> l'organizzazione aziendale? 	X				
<ul style="list-style-type: none"> gli aspetti di SSL che possono avere impatti significativi? 	X				
<ul style="list-style-type: none"> i requisiti legali? 	X				
<ul style="list-style-type: none"> le prestazioni di SSL in relazione a tali requisiti? 	X				
<ul style="list-style-type: none"> gli incidenti e le malattie professionali verificatesi in precedenza? 	X				
<ul style="list-style-type: none"> i pericoli presenti nell'azienda? 	X				
<ul style="list-style-type: none"> le necessità di tutte le parti interessate? 	X				
2.4 Il DdL ha elaborato la politica di SSL?		2.5	X	2.6	Elaborare un documento ad hoc relativo alla politica e contenente tutti i punti che seguono.
2.5 La politica di SSL contiene:					
<ul style="list-style-type: none"> l'impegno al rispetto della legislazione e degli accordi applicabili alla SSL? 					
<ul style="list-style-type: none"> l'impegno a soddisfare almeno la normativa vigente in materia di salute 					

e sicurezza sul lavoro, nonché gli altri obblighi sottoscritti dall'organizzazione?					
<ul style="list-style-type: none"> l'affermazione che la responsabilità nella gestione della SSL riguarda l'intera organizzazione aziendale? 					
<ul style="list-style-type: none"> l'impegno a considerare la SSL ed i relativi risultati come parte integrante della gestione aziendale? 					
<ul style="list-style-type: none"> l'impegno al miglioramento continuo e alla prevenzione? 					
<ul style="list-style-type: none"> l'impegno a fornire le risorse umane, economiche, strumentali e organizzative necessarie per l'attuazione, il controllo ed il miglioramento del SGSL stesso? 					
<ul style="list-style-type: none"> l'impegno alla sensibilizzazione e formazione dei lavoratori? 					
<ul style="list-style-type: none"> l'impegno al coinvolgimento e alla consultazione dei lavoratori? 					
<ul style="list-style-type: none"> l'impegno a riesaminare periodicamente la politica ed il sistema di gestione attuato? 					
<ul style="list-style-type: none"> l'impegno a definire e diffondere all'interno dell'azienda gli obiettivi di SSL e relativi programmi di attuazione? 					
2.6 La politica è appropriata alla natura e alle dimensioni dell'organizzazione riguardo i rischi per la salute e sicurezza sul lavoro?		2.7		2.7	
2.7 Il DdL ha formalizzato tale politica in un documento?		2.8		2.11	formalizzare il documento di politica.
2.8 Come è codificato questo documento?		2.9			

2.9 Il documento è esposto nei principali locali dell'insediamento?		2.10			
2.10 Il documento è stato diffuso a tutto il personale?		2.11			Il documento della politica dovrà essere esposto e visibile a tutti i lavoratori.
2.11 La politica è riesaminata ogni anno in base ai risultati dei monitoraggi? O a seguito di particolari eventi?		2.12		2.12	
2.12 Viene effettuato, dal RSGS, un controllo periodico per assicurarsi che la politica per la sicurezza sia conosciuta dai membri dell'azienda a tutti i livelli?		2.13		2.13	
2.13 La politica viene revisionata periodicamente per assicurarsi che permanga attinente e appropriata all'organizzazione?		2.14		3	
2.14 Con quale periodicità?					Indicare la periodicità