



- La guida ha proposto un "flusso procedurale" per facilitare il datore della PMI

Su SGSL e piccole imprese le nuove indicazioni INAIL per implementare il sistema

Sviluppate in collaborazione tra INAIL e le organizzazioni sindacali confederali dei datori di lavoro e dei lavoratori attraverso un gruppo di esperti nominati dalle parti, le linee di indirizzo «SGSL - MPI per l'implementazione di sistemi di gestione per la salute e la Sicurezza sul Lavoro nelle micro e piccole Imprese» sono state redatte per facilitare le micro e piccole imprese nell'implementazione di un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL). La linea guida INAIL ha proposto alcune modalità applicative semplificate, appropriate alle caratteristiche dimensionali e di struttura organizzativa semplice propria delle micro e piccole imprese e al fine di minimizzare il fabbisogno di risorse umane e strumentali che deve essere impegnato nell'implementazione del SGSL aziendale. Il modello previsto dalla guida non è applicabile alle aziende medie e grandi e strutturate.

- di **Mario Gallo**, docente di Diritto del Lavoro

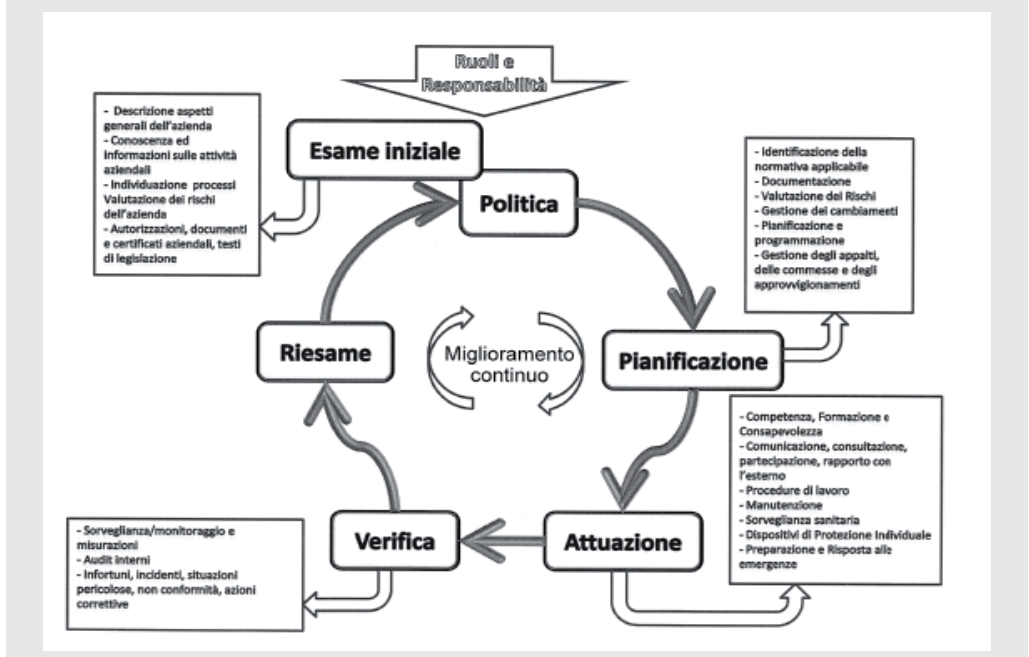
Uno dei tratti più innovativi e al tempo stesso più controversi del D.Lgs. n. 81/2008 è la disciplina sui sistemi di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL). È un apparato normativo contenuto nell'art. 30 che ha risposto a due specifiche esigenze, la prima, fondamentale, è quella di compiere un passo in avanti rispetto alla canonica logica posizione di garanzia-responsabilità, affermando una nuova concezione della sicurezza sul lavoro, la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali esige anche uno sforzo organizzativogestionale, attraverso un approccio sistemico in cui ciascuno occupa un preciso ruolo in un'ottica di pianificazione e di miglioramento continuo. In tal senso, quindi, la valutazione dei rischi e il relativo documento non sono la tappa terminale del cosiddetto "circolo della prevenzione" ma, al contrario, ne rappresentano quella iniziale sulla

quale sono modellati i processi di progettazione dei sistemi aziendali della sicurezza e della formazione.

La seconda, non meno importante, è legata invece al delicato regime della cosiddetta "responsabilità amministrativa" (ma di fatto penale) delle società e degli enti in genere previsto dal D.Lgs. n. 231/2001, che ha incluso tra i reati presupposto anche le ipotesi delle lesioni gravi e gravissime e dell'omicidio colposo conseguenti alla violazione della normativa antinfortunistica (artt. 589 e 590, c.p.); invece, proprio le peculiarità e la complessità delle fattispecie dalle quali discendono questi reati hanno indotto il legislatore delegato a prevedere nell'art. 30 un articolato regime speciale in cui è stato consacrato il principio in base al quale il modello di organizzazione e di gestione è idoneo ad avere un'efficacia esimente di



Il testo integrale delle linee di indirizzo INAIL, edizione 2011, è disponibile nella sezione "Documentazione integrativa" del sito www.ambientesicurezza.ilsole24ore.com

**Schema 1****Flusso procedurale del SGSL nelle micro e piccole imprese**

questa responsabilità se lo stesso è predisposto in un sistema aziendale di gestione della salute e della sicurezza sul lavoro che non solo deve essere formalmente adottato ma anche e, soprattutto, efficacemente attuato in concreto garantendo così l'effettivo assolvimento di tutti gli obblighi in materia, che sono sommariamente richiamati al comma 1, art. 30, con ulteriori specificazioni nei commi successivi che hanno riguardato gli obblighi di registrazione (comma 2), di controllo e di esercizio del potere disciplinare (comma 3). Per agevolare le imprese in sede di prima applicazione della nuova disciplina il legislatore ha riconosciuto la validità dei modelli di organizzazione e di gestione definiti secondo le linee guida UNI-INAIL per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL) 28 settembre 2001, o al British Standard OHSAS 18001:2007, purché conformi per le parti corrispondenti ai requisiti stabiliti ai commi da 1 a 4, art. 30.

Tuttavia, fin da subito la dottrina ha rilevato la sussistenza di notevoli difficoltà applicative di questo regime, apparentemente volontario ma in realtà obbligatorio, in quanto sia le linee guida UNI-INAIL che le OHSAS 18001:2007 sono state concepite essenzialmente per le medie e grandi imprese e sono, pertanto, di difficile implementazione in quelle micro e piccole in quanto poco o per nulla strutturate sul piano organizzativo. Tanto è vero che in sede correttiva lo stesso legislatore ha preso atto di questa criticità e con il D.Lgs. n. 106/2009 ha riconosciuto alla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro il compito di elaborare procedure semplificate per l'adozione e l'efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza che dovranno essere recepite con apposito decreto ministeriale di cui ancora si attende l'emanazione (art. 30, comma 5-bis, D.Lgs. n. 81/2008)^[1].

1) È opportuno evidenziare che il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Dir. gen. della tutela delle condizioni di lavoro, con lettera circolare 11 luglio 2011, prot. n. 15/VI/0015816/MA001.A001, ha pubblicato le indicazioni della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro 20 aprile 2011 che hanno proposto uno strumento applicativo per l'autovalutazione della conformità del modello di organizzazione prescelto rispetto ai requisiti prescritti dall'art. 30, D.Lgs. n. 81/2008, e alcuni chiarimenti sui sistemi di controllo e disciplinare.



Tabella 1

● Gli elementi base e i documenti del SGSL

Strumenti per la consultazione periodica delle fonti legislative e delle norme tecniche	Documenti di sistema
<ul style="list-style-type: none"> • utilizzo di banche dati on line; • consultazione associazioni di categoria e sindacali; • abbonamenti a riviste specializzate; • aggiornamento dell'elenco della normativa applicabile (redatto in fase di analisi iniziale). 	<ul style="list-style-type: none"> • manuale del sistema; • istruzioni; • modulistica; • documentazione richiesta dalla legislazione (per esempio, VdR, DUVRI, CPI, schede di sicurezza ecc.); • eventuali procedure o altra documentazione stabilita sulla base delle necessità e delle complessità aziendali.

Obiettivi e ambito applicativo delle linee d'indirizzo INAIL

Questo complesso quadro normativo deve essere presentato, pertanto, sotto questi profili, ancora grezzo e bisognoso di indispensabili adattamenti in funzione delle specificità delle realtà aziendali minori. Nel frattempo, in attesa che questo vuoto regolamentare sia adeguatamente colmato, l'INAIL, in collaborazione con le organizzazioni sindacali confederali dei datori di lavoro e dei lavoratori (Casartigiani, CLAAI, CNA, Confartigianato, CGIL, CISL e UIL) ha emanato le «Linee di indirizzo SGSL - MPI» aventi l'obiettivo fondamentale di facilitare le micro e piccole imprese nell'implementazione di un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro. È stato proposto un percorso metodologico sviluppato in base alle linee guida UNI-INAIL 28 settembre 2001, che ha offerto, per altro, il vantaggio di essere stato elaborato tenendo conto anche delle BS OHSAS 18001:2007, tradotto in una serie di modalità applicative semplificate destinate a quella miriade di contesti aziendali, di tipo artigianale, in particolare, caratterizzati da una struttura organizzativa elementare del tipo *one man show* in cui il datore di lavoro è l'unico soggetto che deve svolgere l'attività direttiva nei confronti di un gruppo ridotto di lavoratori, «integrata dalla figura del preposto»; restano così escluse le medie e grandi aziende.

Il percorso metodologico generale

Il percorso metodologico suggerito, quindi, non ha richiamato le procedure gestionali classiche, ma è stato articolato secondo un "flusso procedurale" finalizzato a facilitare il compito del datore di lavoro nell'attuare e

tenere sotto «controllo tutte le sue responsabilità e le attività richieste da un SGSL e dalla legislazione, tenendo comunque presente la possibilità che vi possano essere uno o più preposti cui attribuire funzioni e responsabilità connesse con il ruolo aziendale affidato». A tal fine, il percorso proposto è composto di sei parti:

- ruoli e responsabilità;
- politica SSL;
- pianificazione;
- attuazione;
- verifica;
- riesame del sistema (si veda lo *schema 1*).

È possibile osservare che lo stesso ha ricalcato la sequenza ciclica di un SGSL e nelle linee guida, preliminarmente sono opportunamente sottolineati due profili fondamentali dai quali dipende il successo di un sistema. Il primo è la promozione del massimo coinvolgimento di tutti i lavoratori dell'impresa nell'adozione e nell'attuazione delle regole sistemiche; proprio questo, purtroppo, è quello che manca in molti contesti aziendali nei quali lo sforzo organizzativo è tradotto, molto spesso, solo in un mosaico cartaceo a uso dei soli addetti dei lavori, per altro poco conosciuto se non addirittura ignorato dallo stesso datore che, invece, dovrebbe avere una conoscenza approfondita della sua organizzazione aziendale della sicurezza.

Il secondo, invece, ha riguardato la definizione dei ruoli organizzativi; nelle linee guida è stato esaltato questo aspetto che ha un'importanza fondamentale in quanto nell'impresa tutti devono avere un ruolo definito che deve essere anche reso noto in modo da evitare sprechi, sovrapposizioni, malintesi, carenze e conflitti. In realtà, però, nelle micro imprese questo non è facile in quanto frequentemente



Riquadro 1

● **Contenuto del rapporto di *audit***

Il rapporto di *audit* deve contenere:

- i dati identificativi dell'*audit* (per esempio, unità produttiva, anno, numero progressivo ecc.) e la sede/il luogo e la data di effettuazione;
- l'indicazione se si tratta di un *audit* in programma o straordinario;
- l'obiettivo dell'*audit* (per esempio, verifica della conformità normativa, verifica della conformità alle linee di indirizzo SGSL - MPI, verifica delle azioni correttive ecc.);
- precisazione se l'*audit* riguarda tutta l'azienda o parte di essa (per esempio, una unità produttiva, un cantiere ecc.);
- le funzioni aziendali coinvolte (datore di lavoro, RSPP, medico competente, preposti ecc.);
- le norme/leggi e i documenti di riferimento a fronte dei quali effettuare l'*audit*;
- il nome del responsabile del gruppo di *audit* (RA) e degli eventuali altri *auditor*;
- il giudizio di sintesi con le osservazioni e i rilievi positivi e negativi;
- l'indicazione del numero delle non conformità riscontrate con rinvio ai relativi rapporti che devono essere allegati al rapporto stesso.

non esistono mansioni ben definite e capita che, per esempio, uno stesso lavoratore svolga più attività. Pur rilevando questo limite, però, indubbiamente è necessario che sia elaborato un organigramma sia pur ridotto che consenta di mappare compiti e responsabilità, integrato dagli atti di nomina delle varie figure (preposto, addetto all'antincendio, addetto al primo soccorso ecc.). A tal fine nell'Allegato 1 è riportato un utile schema per l'attribuzione delle responsabilità, mentre nell'Allegato 2 è stata proposta la matrice "responsabilità e ruoli".

La formulazione della politica della sicurezza

Passando all'analisi degli aspetti più significativi delle singole fasi per quanto riguarda la politica aziendale di salute e di sicurezza sul lavoro, nelle linee guida INAIL la stessa è definita come un insieme di principi seguiti dall'azienda in questa materia che, al tempo stesso, deve esprimere l'impegno del datore di lavoro per il miglioramento delle condizioni di salute e di sicurezza sul lavoro e definire le linee di sviluppo per realizzare questo miglioramento. Pertanto, deve essere documentata e sottoscritta dal datore di lavoro e comunicata sia ai collaboratori con i quali, peraltro, la deve condividere, sia all'esterno (per esempio, appaltatori). Per la propria formulazione le linee guida hanno suggerito, quindi, di avviare un'analisi preliminare focalizzata su alcuni aspetti, quali:

- le caratteristiche dell'azienda, della sua organizzazione e del contesto in cui è inserita;
- i dati di precedenti eventi negativi (incidenti, infortuni, malattie professionali, emergenze);
- gli indicatori di criticità come, per esempio, l'assenteismo;
- la conoscenza e le informazioni sulle attività lavorative e l'individuazione e la descrizione dei processi aziendali;
- la valutazione dei rischi dell'azienda;
- le autorizzazioni, i documenti e i certificati aziendali;
- la legislazione applicabile.

Per la raccolta delle varie informazioni nelle linee guida è stata proposta una serie di utilissimi schemi operativi riportati negli Allegati 3, «Schema attività per la formulazione della politica e degli obiettivi di miglioramento», 4, «Scheda analisi iniziale», 5, «Modulo definizione Processo», 6, «Modulo matrice processi/rischi», e 7, «Modulo pianificazione e attuazione politica»; questi documenti, sottoscritti dal datore di lavoro, dovranno formare l'ossatura fondamentale del manuale semplificato del SGSL.

La fase della pianificazione e i documenti del sistema

Per quanto riguarda, invece, la fase successiva della pianificazione nelle linee guida, un ampio spazio è stato opportunamente dedicato all'identificazione e alla gestione della normativa applicabile e della documentazione ne-



cessaria per strutturare il sistema (si veda la *tabella 1*). In effetti, proprio nelle piccole realtà il primo aspetto è stato scarsamente considerato o, comunque, sono attività non pianificate ma svolte occasionalmente; non di rado, infatti, è capitato di sentire i datori di lavoro che, anche in buona fede, hanno dichiarato di non essere a conoscenza di una determinata novità legislativa o tecnica. Pertanto, è stata prevista, tra le attività di pianificazione, anche quella relativa all'aggiornamento attraverso vari strumenti attingendo a risorse interne o avvalendosi di un servizio esterno (basti pensare, per esempio, all'iscrizione a una *newsletter*).

Invece, per quanto riguarda i documenti di sistema nelle linee guida INAIL è stato previsto che gli stessi debbano, in primo luogo, rispondere a una serie di requisiti di:

- comprensibilità;
- correttezza;
- aggiornamento;
- disponibilità nel formato più idoneo per le persone interessate.

Inoltre, è stato individuato un insieme minimo di documenti che devono riportare la data di emissione, i quali devono essere riportati in un apposito elenco che deve essere tenuto costantemente aggiornato. In ogni caso, la documentazione e le registrazioni devono essere gestite stabilendo almeno alcune regole per quanto riguarda le modalità di comunicazione e di rintracciabilità, il sistema di conservazione e di controllo, le modalità di revisione necessarie specialmente in caso di cambiamenti organizzativi, tecnici, strutturali, dei processi.

Il ruolo strategico di formazione e comunicazione

Invece, per quanto riguarda l'attuazione, le linee guida hanno richiamato una serie di prescrizioni normative già note da tempo; opportunamente è stato sottolineato il ruolo strategico della formazione di tutte le figure della prevenzione che dovranno essere sottoposte alla verifica del livello di apprendimento raggiunto; naturalmente, queste attività do-

vranno essere definite nel progetto formativo elaborato secondo i contenuti minimali dell'accordo Stato-Regioni 21 dicembre 2011^[2]. Un ruolo altrettanto importante è stato riconosciuto alla comunicazione che deve essere di tipo bidirezionale:

- diffusione delle informazioni sull'organizzazione della sicurezza e su quali siano i soggetti con incarichi specifici in materia e le misure e le procedure adottate;
- raccolta di osservazioni, commenti e proposte, dai lavoratori e dagli altri soggetti interessati.

A tal fine sono stati suggeriti alcuni strumenti operativi come, per esempio, la classica bacheca, la posta interna, la posta elettronica, le riunioni specifiche e gli opuscoli.

Tuttavia, le linee guida sembra siano cadute in contraddizione rispetto a quanto riportato nella parte introduttiva e, quindi, scollegarsi da quella che è la realtà di queste micro e piccole imprese nel momento in cui hanno fornito una serie d'indicazioni in tema di procedure e di adempimenti (manutenzione, sorveglianza sanitaria, dispositivi di protezione individuali ecc.) che sono finite, in pratica, per essere le stesse che sono normalmente previste per le imprese di medie e grandi dimensioni e che, pertanto, hanno semplificato ben poco la gestione dei processi.

Le azioni di verifica: criticità e limiti dell'*audit* interno

Uno dei punti più delicati di queste nuove linee guida ha riguardato la verifica «*del raggiungimento degli obiettivi prefissati e della funzionalità del SGSL stesso, utile a valutare l'effettiva attuazione del sistema e la sua efficacia*». Questa fase è stata concretizzata in attività di sorveglianza e di misurazioni (da intendersi come un monitoraggio continuo, in cui sono monitorate/sorvegliate e misurate le principali attività messe in atto dall'impresa che hanno ricadute sulla salute e sulla sicurezza del lavoro) e in attività di *audit* interno «*che consente di stabilire se il sistema è conforme a*

2) Per un approfondimento sul tema si vedano, di Donato Lombardi e Franco Mugliari, Sicurezza. Al via la formazione per lavoratori e datore, in *Ambiente&Sicurezza* n. 2/2012, pag. 14, dello stesso Autore, Sugli "accordi formazione" quali le nuove prospettive per la responsabilità penale?, in *Ambiente&Sicurezza* n. 4/2012, pag. 14, e di Cinzia Frascheri, Formazione dei lavoratori: chiarimenti interpretativi sull'applicazione corretta, in *Ambiente&Sicurezza* n. 4/2012, pag. 26.



quanto pianificato, correttamente applicato, mantenuto attivo e in grado di raggiungere gli obiettivi».

Indubbiamente, nelle micro e piccole imprese questa fase è forse la più critica a causa, soprattutto, della scarsità di risorse umane disponibili e della ridottissima organizzazione. Pertanto, per quanto riguarda il processo di sorveglianza e misurazione è stato suggerito che lo stesso possa svolgersi sia in autocontrollo da parte dell'operatore addetto o dal preposto, sia da parte del datore di lavoro/RSPP, ma può comportare, per aspetti specialistici, il ricorso a risorse esterne all'impresa.

Invece, per l'*audit* interno dopo averne richiamato gli obiettivi, è stato suggerito almeno una volta l'anno per valutare se il sistema è conforme a quanto pianificato, correttamente attuato ed efficace a raggiungere gli obiettivi prefissati. Inoltre, sono stati anche previsti *audit* straordinari come, per esempio, in caso d'infortuni, di incidenti o di mancati incidenti. Ma il vero zoccolo duro è stato riscontrato nell'individuazione degli *auditor*. Su questo punto le linee guida hanno minimizzato il problema limitandosi a evidenziare che in linea di principio è necessario solo un *auditor* [un gruppo di questi soggetti è previsto solo in casi particolari di micro e piccole imprese di maggiore complessità, articolate geograficamente, operanti in una pluralità di siti (cantieri ecc.)] che deve possedere la necessaria competenza e formazione in materia di *audit* interno³⁾; questo ruolo non può essere ricoperto dal datore di lavoro e dal RSPP. In generale le figure che effettuano l'*audit* dovrebbero essere interne all'impresa, formate allo scopo, disporre di tempo, avere autorità, essere responsabilizzate e godere di indipendenza nel compito. Solo qualora non siano soddisfatte queste condizioni allora il datore di lavoro dovrà rivolgersi all'esterno, questa soluzione in molti casi è l'unica effettivamente praticabile in quanto è

difficile che in una micro impresa un lavoratore al quale sono assegnati compiti di *auditor* interno posseda un grado di autonomia sufficiente per svolgere questo compito.

A corollario, poi, le linee guida INAIL hanno fornito alcune utili indicazioni sulle attività di *audit* (una ricca modulistica è riportata negli Allegati da 17 a 20) e, in particolare, sul rapporto di *audit* che deve documentare quanto emerso nel corso dell'*audit* stesso, che deve essere trasmesso al datore di lavoro entro una settimana dalla sua effettuazione (si veda il riquadro 1).

Incentivi finanziari: il modello OT e l'accesso al bando

Infine, un ultimo profilo molto interessante ha riguardato gli incentivi finanziari all'adozione di questi SGSL. Infatti, come sottolineato nelle linee guida INAIL, la loro adozione da parte delle aziende, consistente nell'implementazione di un sistema conforme alle stesse, deve essere considerata, in virtù delle disposizioni legislative e regolamentari vigenti e ai sensi delle modalità di applicazione della tariffa (MAT 24 - art. 24, D.M. 12 dicembre 2000) dei premi INAIL, un intervento rilevante nel campo della salute e della sicurezza sul lavoro. Pertanto, il datore di lavoro potrà richiedere all'INAIL una riduzione del premio assicurativo per prevenzione in base al numero dei lavoratori occupati, presentando un'apposita istanza (modello OT24) entro il 28 febbraio (29 febbraio in caso di anno bisestile) dell'anno per il quale la riduzione è richiesta.

Inoltre, nelle stesse linee guida è stato anche sottolineato che l'implementazione di un SGSL in conformità alle stesse potrà rientrare tra gli interventi finanziabili per la promozione della cultura della sicurezza e della prevenzione ai sensi dell'art. 11, comma 5, D.Lgs. n. 81/2008, secondo la disciplina regolamentare prevista dal bando ISI INAIL. ●

3) Per maggiori dettagli si veda UNI EN ISO 19011.