



I QUADERNI CSQA



Il sistema di gestione  
della salute e della sicurezza  
sui luoghi di lavoro

Da un'idea di CSQA Certificazioni  
Divisione Ambiente e Responsabilità Sociale

Si ringraziano il Prof. Michele Tiraboschi,  
la Dr.ssa Lucina Mercadante e l'ing. Matteo Ferrari  
per la disponibilità e la preziosa collaborazione

# Sommario

Premessa	4
<b>1.</b> Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro	5
<b>2.</b> I benefici di un comportamento responsabile nella gestione della salute e sicurezza	12
<b>3.</b> Il sistema di gestione della salute e sicurezza secondo lo standard BS OHSAS 18001:07	16
<b>3.1</b> Il sistema documentale secondo la BS OHSAS 18001:07	18
<b>4.</b> Integrazione con il modello organizzativo 231/01	21



## Premessa

Con l'entrata in vigore della Legge 123/2007 e del D.Lgs. 81/08 è stata rafforzata l'importanza dell'adozione e attuazione di modelli organizzati o sistemi di gestione nel campo della gestione della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro.

Questo rappresenta una concreta opportunità sia a livello aziendale che sociale perché, non solo ne viene riconosciuta l'efficacia ai fini della prevenzione e del miglioramento della qualità e produttività nei luoghi di lavoro, ma anche la funzione esimente relativa alla responsabilità amministrativa introdotta nel nostro ordinamento dal D.Lgs. 231/01.

Tutto questo accentua la "dimensione sociale della salute" e rafforza la rilevanza giuridica della "qualità delle relazioni" all'interno delle organizzazioni e degli ambienti di lavoro, rendendo più importante il "sistema di gestione".

Questo Quaderno CSQA non ha certo la pretesa di affrontare e approfondire tutti gli aspetti legati all'adozione di modelli organizzativi per una gestione efficace della salute e sicurezza sul lavoro, bensì agevolare una "visione integrata" tra modelli volontari, obblighi legislativi e opportunità.

È un impegno concreto per la diffusione della cultura della sicurezza di cui siamo particolarmente lieti, anche per i preziosi e autorevoli contributi che in esso troverete.

*Il Direttore Generale  
CSQA Certificazioni Srl  
Dr. Pietro Bonato*

# 1. Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro

(a cura del Prof. Michele Tiraboschi - Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia)

## **Impianto generale e finalità**

Con l'approvazione di un corposo decreto legislativo di attuazione dell'articolo 1 della legge n. 123 del 2007 ha preso finalmente corpo il progetto, da tempo coltivato e annunciato da Governi di varie legislature, di coordinare e razionalizzare in un unico testo la complessa normativa posta a tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro<sup>1</sup>. L'impianto del decreto legislativo n. 81 del 2008, lungi dal perseguire soluzioni radicalmente innovative<sup>2</sup>, si colloca del resto in un solco da tempo tracciato, portando opportunamente a maturazione una ricca e spesso pregevole elaborazione progettuale e dottrinale volta a ricondurre a sistema l'imponente materiale normativo accumulato nel corso di oltre sessant'anni di storia giuridica. Tra gli aspetti di maggiore portata innovativa rispetto alla legislazione vigente e in linea con il processo di modernizzazione del nostro mercato del lavoro si segnala:

- l'applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro a tutti i settori produttivi e a tutte le tipologie contrattuali o di lavoro, anche atipiche o temporanee e indipendentemente dalla qualificazione del vincolo giuridico con l'imprenditore;
- il tentativo di introdurre, per la prima volta, misure di semplificazione e normative specifiche per il sistema delle imprese minori;
- il coordinamento delle attività ispettive e di vigilanza, vero punto critico del sistema previgente, al fine di evitare sovrapposizioni e duplicazioni tra i soggetti istituzionalmente a ciò deputati;
- la valorizzazione, da un lato, delle parti sociali e della bilateralità, nel tentativo di rilanciare il passaggio dalla «nocività conflittuale» alla «sicurezza partecipata»<sup>3</sup> e, dall'altro lato, dello strumento della formazione e informazione (anche nelle scuole e nelle Università) nell'ottica, rispettivamente, del potenziamento del controllo sociale e, in chiave preventiva e promozionale, del radicamento di una cultura della prevenzione;

1. M. Tiraboschi, *La tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro alla prova del «Testo Unico»*, in M. Tiraboschi, (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2008

2. Vedi ora la relazione tecnico-normativa di illustrazione del d.lgs. n. 81/2008.

3. Secondo la felice formulazione di M. Biagi, *Dalla nocività conflittuale alla sicurezza partecipata: relazioni industriali e ambiente di lavoro in Europa verso il 1992*, in *Tutela dell'ambiente di lavoro e direttive CEE*, Maggioni, Rimini, 1991.



- il tentativo di ripensamento dei modelli di organizzazione del lavoro e dei luoghi di lavoro in funzione della valutazione e della gestione del rischio sia in generale sia con riferimento a situazioni specifiche o casi particolari;
- il tentativo, infine, di assicurare una migliore corrispondenza tra infrazioni e sanzioni, tenendo conto dei compiti effettivamente svolti da ciascun soggetto ed utilizzando procedure che favoriscano la regolarizzazione del soggetto inadempiente.

Resta, tuttavia, controverso il profilo degli aspetti sanzionatori, ancora sbilanciato in favore di una impostazione inutilmente repressiva, che enfatizza gli illeciti penali rispetto agli illeciti amministrativi e ai profili promozionali e prevenzionistici. Mentre a una impostazione del passato si può indubbiamente a scrivere l'approccio formalistico per norme, là dove una impostazione più moderna avrebbe dovuto esaltare un approccio sostanziale e per obiettivi.

### **Il campo di applicazione oggettivo**

Particolare attenzione merita l'estensione del campo di applicazione - tanto soggettivo che oggettivo - della normativa in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori.

L'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo n. 81 del 2008, contempla un esteso raggio di operatività, trovando applicazione in «tutti i settori di attività, privati e pubblici, e a tutte le tipologie di rischio», ricalcando quanto già delineato nell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo n. 626 del 1994<sup>4</sup>. Altresì rilevante l'ampliamento del novero dei settori specifici rispetto ai quali la normativa trova applicazione «tenendo conto delle effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative» da individuarsi, entro dodici mesi, attraverso l'emanazione di specifici decreti secondo un iter alquanto complesso. Ferma restando la vigenza temporanea dei decreti settoriali attualmente in vigore, un trattamento specifico è infatti previsto «nei riguardi delle Forze Armate e di Polizia, del dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, dei servizi di Protezione Civile, nonché nell'ambito delle strutture giudiziarie, penitenziarie, di quelle destinate per finalità istituzionali alle attività degli organi con compiti in materia di ordine e sicurezza pubblica, delle università, degli istituti di istruzione

*4. Sul campo di applicazione del d.lgs. n. 626/1994 e successive modifiche e integrazioni cfr. le circ. n. 102/1995, n. P1565/4146, n. 10/1996 e n. 89/1996.*

universitaria, delle istituzioni dell'alta formazione artistica e coreutica, degli istituti di istruzione ed educazione di ogni ordine e grado, delle organizzazioni di volontariato di cui alla legge 1° agosto 1991, n. 266, e dei mezzi di trasporto aerei e marittimi»<sup>5</sup>. Con successivi decreti, e sempre entro il limite dei dodici mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 81 del 2008, è prevista poi l'adozione delle disposizioni necessarie per il coordinamento con la normativa relativa alle attività lavorative a bordo delle navi, in ambito portuale<sup>6</sup> e per il settore delle navi da pesca<sup>7</sup> nonché alla armonizzazione con la disciplina in tema di trasporto ferroviario<sup>8</sup>. Disposizioni specifiche sono infine stabilite con riferimento ai componenti dell'impresa familiare, dei piccoli imprenditori e dei soci di società semplici operanti nel settore agricolo<sup>9</sup>, nonché, in considerazione della specificità dell'attività esercitata, alle imprese medie e piccole operanti nel settore agricolo.

### Il campo di applicazione soggettivo

Decisamente più innovativo, rispetto al decreto legislativo n. 626 del 1994, appare, per contro, il campo di applicazione soggettivo, in coerenza con un processo volto ad adattare il dato giuridico-formale all'evoluzione dei modelli organizzativi d'impresa e, conseguentemente, alla progressiva perdita di centralità del contratto standard di lavoro subordinato a tempo indeterminato. La nuova disciplina interessa ora tutti i lavoratori, indipendentemente dal tipo di contratto che li lega a un determinato utilizzatore<sup>10</sup>, collocandosi così ben oltre la tradizionale area del lavoro dipendente. Il provvedimento trova dunque applicazione, non solo nell'ambito del c.d. "lavoro atipico", ma anche in quello del lavoro autonomo, sino a interessare anche i lavori resi fuori mercato (tirocini, volontariato, ecc.). Il decreto legislativo n. 276 del 2003 di attuazione della Legge Biagi aveva invero già provveduto ad estendere buona parte della legislazione in materia di sicurezza e tutela della salute nei luoghi di lavoro alle nuove tipologie contrattuali in essa contenute, comprese, in particolare, le collaborazioni coordinate e continuative rispetto alle quali, tuttavia, si rinviava all'adozione del Testo Unico per il concreto «adattamento dei principi generali di tutela prevenzionistica alle oggettive peculiarità del lavoro a progetto»<sup>11</sup>.

5. Art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008.

6. Cfr. il d.lgs. n. 272/1999.

7. D.lgs. n. 298/1999.

8. Cfr. la l. n. 191/1974, e i relativi decreti di attuazione

9. Art. 21 del d.lgs. n. 81/2008

10. Art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 81/2008..

11. Cfr. la circ. n. 1/2008.



Deludente è pertanto il dettato normativo per queste fattispecie in quanto, da una parte, non sembra superare l'ottica della mera equiparazione formale (rispetto ai lavoratori standard) e, dall'altra, lascia irrisolte alcune difficoltà applicative della disciplina nei confronti di figure connotate da maggiore autonomia nello svolgimento dell'attività lavorativa. L'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo n. 81 del 2008, si limita infatti a prevedere che, «nei confronti dei lavoratori a progetto, di cui agli articoli 61 e seguenti del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni e integrazioni, e dei collaboratori coordinati e continuativi di cui all'articolo 409, n. 3, del Codice di Procedura Civile, le disposizioni di cui al presente decreto si applicano ove la prestazione lavorativa si svolga nei luoghi di lavoro del committente».

### **Rapporto con la legge delega**

Altrettanto deludente è il raffronto con la legge n. 123 del 2007, rispetto alla quale numerose disposizioni appaiono affette da vizio da minus delega; rilevazione che, a prescindere da sterili tecnicismi, alimenta la convinzione che sia stata persa una grande occasione per dar corpo a principi e criteri direttivi, anche secondo logiche di certificazione di qualità, da tempo elaborati negli ambienti più sensibili all'evoluzione dei modelli di organizzazione del lavoro e al correlato problema della effettività delle norme. Si è rinunciato infatti alla piena valorizzazione degli ambiti di buona tecnica così come delineati nelle norme emanate da CEN (Comitato Europeo di normalizzazione), CENELEC (Comitato Europeo per la standardizzazione Elettrotecnica), ISO (Organizzazione Internazionale per la Standardizzazione), IEC (Commissione Internazionale Elettrotecnica), UNI (Ente Nazionale di Unificazione), CEI (Comitato Elettronico Italiano). Eppure sarebbe stato quanto mai opportuno introdurre nel nostro sistema prevenzionistico un meccanismo di aggiornamento automatico degli standard tecnici di sicurezza al progresso scientifico e tecnologico, con un rinvio, da un lato, ai principi generali di sicurezza europei, e, dall'altro, alle norme di buona tecnica ed alle buone prassi, cui pure la legge delega fa più volte riferimento. L'art. 1 co. 2 lett. a), infatti, richiama la più ampia necessità di coordinamento con le normative comunitaria, le successive lettere n) e t), poi, rispettivamente, fanno riferimento alla «defini-



zione di un assetto istituzionale fondato sull'organizzazione e circolazione delle informazioni, delle linee guida e delle buone pratiche utili e favorire la promozione della tutela della salute e sicurezza sul lavoro» e alla «rivisitazione delle modalità di attuazione della sorveglianza sanitaria, adeguandola alle differenti modalità organizzative del lavoro [...] nonché ai criteri ed alle linee guida scientifici più avanzati».

Ciò avrebbe senz'altro consentito di evitare la delegificazione della materia per il tramite di un rinvio ad atti regolamentari e di ripensare in termini innovativi - almeno per quanto attiene alle normative non direttamente incidenti sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, oggi assistite da sanzione penale in caso di loro inadempimento - il sistema sanzionatorio attraverso il meccanismo della disposizione destinato a operare a predizione di una nuova area di buona tecnica. Altresì stridente il contrasto con l'art. 1, co. 2 lett. c) della legge n. 123 del 2007, che prevede la «applicazione della normativa in materia di tutela della salute e sicurezza a tutti i lavoratori e lavoratrici, autonomi e subordinati, nonché ai soggetti ad essi equiparati prevedendo misure di particolare tutela per determinate categorie di lavoratori e lavoratrici e per specifiche tipologie di lavoro o settori di attività». Tale operazione avrebbe dovuto passare attraverso la rielaborazione del procedimento di valutazione dei rischi, in modo che lo stesso potesse tener conto della peculiare vulnerabilità dei lavoratori atipici, pur rientranti nelle specifiche categorie di cui alla suddetta disposizione. A dispetto di tale dettato normativo, invece, l'art. 28 del decreto legislativo n. 81 del 2008, non contempla i lavoratori atipici tra i soggetti esposti a rischi particolari, in virtù dell'area contrattuale di appartenenza, che notoriamente li espone a maggiori criticità nella gestione della salute e sicurezza sul lavoro.

*12. L'art. 1, comma 6, della l. n. 123/2007 contempla, in ogni caso, la possibilità, entro dodici mesi dalla entrata in vigore del decreto, di adottare disposizioni integrative e correttive.*

### Conclusioni

L'operazione di coordinamento della legislazione vigente, così realizzata, rappresenta una indubbia risposta al problema della qualità, conoscibilità ed esigibilità delle norme in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. Tuttavia, il rinvio a una imponente decretazione settoriale conferma come, allo stato <sup>12</sup>, sia improprio parlare di un vero e proprio Testo Unico, posto che



una notevole porzione della normativa, si trova o potrà trovarsi in svariati testi normativi. La tecnica di coordinamento con la disciplina previgente persiste, poi, nell'utilizzo di formule ambigue e incolori che alimentano l'incertezza del diritto applicabile.

Nonostante il tempo passato dalla sua entrata in vigore e, al di là delle problematiche di tecnica redazionale di singole disposizioni, spesso lacunose - si pensi, ad esempio alle numerose difficoltà interpretative ed applicative relative alla Sezione V del Titolo I, in tema di Sorveglianza Sanitaria - pare infatti che il corposo testo normativo non offra esaurienti risposte all'esigenza delle imprese, e di tutti gli attori della sicurezza, di disporre di strumenti che consentano di dare piena e concreta attuazione alle norme di nuova introduzione e a quelle preesistenti, espungendo le difficoltà di coordinamento di un sistema normativo fortemente all'avanguardia, ma spesso stratificato in modo alluvionale. La legislazione italiana, già da tempo, infatti, è pienamente in linea con gli elevati standard europei in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori. Mentre è vero che in molti casi, e non solo negli ampi segmenti di economia informale che caratterizzano il nostro Paese, anche le più elementari e collaudate regole di sicurezza, debitamente presidiate da robuste sanzioni penali, non sono minimamente rispettate. Viene così compromessa la certezza del diritto, principio fondamentale dell'ordinamento giuridico, posto a presidio della stabilità sociale, della conoscibilità a priori delle norme da seguire, nonché della capacità del sistema normativo di adeguarsi all'evoluzione dell'ordinamento, attraverso un'intelligente opera legislativa. La delicatezza della materia trattata avrebbe dunque richiesto una più meditata elaborazione del testo di legge, in quanto la questione delle morti bianche e degli infortuni sul lavoro è, in effetti, tutta di ordine sostanziale, non formale, e impone di intervenire su un complesso intreccio di fattori organizzativi, culturali e comportamentali ancora tanto radicati negli ambienti di lavoro. Come bene evidenziato anche dalla «Commissione di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette "morti bianche"», leggi più moderne e sanzioni più severe sono certo importanti ma, di per sé, non potranno magicamente fermare la tragedia delle morti bianche e degli ancora numerosi infortuni sul lavoro in assenza di

una vera cultura della prevenzione<sup>13</sup>. Resta dunque aperto il problema della conoscibilità e dell'effettiva applicazione delle norme che esistono, che, a nostro avviso, potrà essere realisticamente affrontato solo una volta messo da parte il tradizionale atteggiamento formalistico che ancora oggi tanto condiziona i comportamenti concreti di chi opera in contesti lavorativi sempre più differenziati e in rapida evoluzione. Ancor più decisivi sono tuttavia, per una vera prevenzione, i comportamenti concreti - e quotidiani - di tutti gli attori coinvolti: gli imprenditori, certamente e in prima fila, ma anche i lavoratori, i rappresentanti per la sicurezza e i vari organi chiamati a vigilare sull'adeguamento degli assetti organizzativi e/o sulla corretta attuazione delle leggi.

*13. Cfr. le note conclusive della **Relazione finale**, approvata dalla «Commissione di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette "morti bianche"».*



## 2. I benefici di un comportamento responsabile nella gestione della salute e sicurezza

*(a cura di L. Mercadante - INAIL - Direzione Centrale Prevenzione)*

Il D. Lgs. n. 81/08 sancisce, legittimandolo, il legame fra la tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro ed un *modus operandi* socialmente responsabile, riproponendo di fatto la necessità di una visione integrata e trasversale di politiche e strategie orientate alla diffusione di una cultura della sicurezza, propria di un Paese con un esteso sistema di welfare.

D'altra parte il contesto economico e sociale ci rimanda, ed attinge, alla Strategia Comunitaria per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro definita dalla Commissione delle Comunità Europee per il quinquennio 2007-2012 che, nel declinare i termini per migliorare la qualità e la produttività sul luogo di lavoro, ritiene che la responsabilità sociale delle imprese costituisca uno degli strumenti più efficaci per migliorare la competitività delle imprese e garantire contestualmente condizioni di lavoro più sicure e ambienti di lavoro migliori. Il perseguire l'obiettivo, ambizioso, di ridurre nel quinquennio l'incidenza degli infortuni sul lavoro del 25% rinvia peraltro alla definizione di una serie articolata di attività, fra cui sono prioritari il sostegno alle PMI nell'applicazione della legislazione in vigore, lo sviluppo e l'attuazione di strategie nazionali, la promozione dei cambiamenti dei comportamenti dei lavoratori, nonché la promozione, da parte dei datori di lavoro, di metodi e criteri orientati alla tutela della salute.

Emerge in modo evidente che per garantire luoghi di lavoro più sani e più sicuri sia necessario intervenire sui comportamenti dei lavoratori, ma sia anche importante sensibilizzare le imprese stesse, veicolando il messaggio che investire nella protezione della salute delle proprie risorse - il capitale umano - attraverso politiche attive di prevenzione, conduca a risultati significativamente rilevanti, da un punto di vista sociale ed economico.

Una riduzione dei costi connessi all'assenteismo, un incremento della motivazione dei dipendenti o una diminuzione del turnover, una maggiore sod-

## I benefici di un comportamento responsabile nella gestione della salute e sicurezza

disfazione dei clienti, il miglioramento della qualità ed una migliore immagine dell'impresa sono alcuni degli effetti positivi che ne possono derivare.

Dunque la Commissione invita a contemplare, nelle strategie nazionali, iniziative specifiche che permettano alle imprese, in particolare alle PMI, di avere accesso a un'assistenza tecnica e ad un servizio di consulenza in materia di promozione della salute dei lavoratori, riportando alla realizzazione di campagne di sensibilizzazione e di sostegno, necessarie per ampliare le reti, le partnership, le collaborazioni fra stakeholder.

Al proposito fra le misure adottabili vengono individuati gli incentivi economici diretti e indiretti per la prevenzione, che potrebbero concretizzarsi anche attraverso un'eventuale riduzione dei contributi sociali o dei premi assicurativi, in funzione degli investimenti relativi al miglioramento dell'ambiente di lavoro e/o della riduzione degli infortuni, o attraverso degli aiuti economici per l'adozione di sistemi di gestione della salute e della sicurezza.

In un simile contesto appare ancora più rilevante la centralità del ruolo che un attore come INAIL svolge nel sistema di welfare del Paese, avendo l'Istituto avviato da tempo politiche a favore delle imprese che investono in salute e sicurezza e, di conseguenza, in modalità di gestione aziendale socialmente responsabile. Di fatto l'impegno sostanziale dell'Ente è rivolto a promuovere ed incentivare la cultura della sicurezza, intesa come valore etico e sociale, ancora e sempre più interpretata sia nella logica della tutela integrale dei lavoratori, sia nel quadro del contenimento degli infortuni e dei costi sociali che ne derivano. Da qui proviene la decisione di proporre ancora strumenti e modalità per veicolare nel tessuto produttivo del Paese tale cultura, anche attraverso forme di sostegno ed incentivazione economici, meccanismi di riduzione dei premi, campagne di sensibilizzazione, iniziative di prevenzione, di formazione e di informazione.

Da qui nasce la possibilità di accesso alla riduzione del premio assicurativo<sup>14</sup> offerta a quelle aziende che, superando l'approccio culturale di mero rispetto delle norme cogenti, mostrano attenzione ai temi della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, attraverso la realizzazione di interventi, in aggiunta a quelli previsti dalla normativa in materia, per il miglioramento delle condizioni di igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro.

14. D.M. 12/12/2000  
art.24 modalità di  
applicazione della  
tariffa dei premi



Il riferimento è rappresentato dall'introduzione dell'oscillazione del tasso per prevenzione, beneficio previdenziale che nasce nel 2000, con l'art. 24 delle modalità di applicazione della tariffa dei premi, e da allora viene riconosciuto, anno dopo anno, ad un numero sempre maggiore di aziende. L'oscillazione riduce il tasso di premio applicabile alle aziende, determinando per le stesse un risparmio sul premio dovuto all'INAIL.

L'entità della riduzione, differenziata in ragione della dimensione aziendale, è riconosciuta in misura fissa ed è pari al 5% per le aziende di dimensioni rilevanti e del 10% per le altre. Prerequisito indispensabile per accedere al beneficio è la regolarità contributiva ed assicurativa, nonché il rispetto delle disposizioni obbligatorie in materia di prevenzione degli infortuni e di igiene nei luoghi di lavoro. Di fatto l'INAIL premia con questo "sconto", denominato appunto "oscillazione per prevenzione", le aziende che, su domanda, facciano richiesta di riduzione per aver eseguito, nell'anno precedente a quello in cui si chiede la riduzione, interventi preventivi per il miglioramento delle condizioni di sicurezza e di igiene nei luoghi di lavoro, in aggiunta a quelli minimi previsti dalla normativa in materia. L'individuazione di un sistema di gestione della sicurezza (SGSL) o di modalità operative socialmente responsabili rientrano fra gli interventi "particolarmente rilevanti"<sup>15</sup> previsti nella sezione A del modello di domanda e, come tali, sufficienti singolarmente per formulare la richiesta. È bene precisare che tale richiesta può comunque essere formulata anche se l'azienda, in alternativa, ha effettuato almeno tre degli interventi indicati nelle altre sezioni<sup>16</sup> della domanda, di cui almeno uno nel settore della "formazione"<sup>17</sup> dei lavoratori. Per dare il giusto peso della misura che INAIL propone, sembra opportuno ricordare che avere un comportamento socialmente responsabile, adottare un sistema di gestione della sicurezza o comunque effettuare alcune fra le attività espressamente previste significa comunque scegliere ed adottare dei meccanismi e delle strategie che consentono di mantenere bassi i livelli di rischiosità delle aziende nel tempo. Ne consegue che, oltre alla già citata oscillazione del tasso per prevenzione, per le aziende possa sommarsi positivamente l'oscillazione per andamento infortunistico<sup>18</sup>, strutturata secondo il criterio del bonus-malus in base al quale le tariffe che le imprese pagano variano al variare dell'andamento infortunistico

15. Modello di domanda OT24 sezione A - <http://www.inail.it>

16. Modello di domanda OT24 sezioni da B ad I

17. Modello di domanda OT24 sezione E

18. D.M. 12/12/2000 artt.22-23 modalità di applicazione della tariffa dei premi

## I benefici di un comportamento responsabile nella gestione della salute e sicurezza

registrato; ne risulta che, in funzione della dimensione aziendale e sommando positivamente i due andamenti, si possano ottenere sconti complessivi fino al 40% dell'importo dovuto.

Benché tale opportunità sia particolarmente interessante, soprattutto per le aziende che presentano un alto tasso di rischiosità, nonostante si sia registrato un incremento costante nel corso degli anni, il numero di aziende che ad oggi beneficia di tale sconto non è ancora particolarmente elevato.

Certo, potrà costituire elemento propulsore il D. Lgs. n. 81/08 che, all'art.30, tratta dei modelli organizzativi e gestionali richiamando l'adozione e l'efficace attuazione di un sistema di gestione aziendale come strumento per esimere efficacemente dalla responsabilità amministrativa di cui al D. Lgs. n. 231/01.

D'altra parte la lettura combinata della Legge n. 123/07, che ha esteso il campo di applicazione del D. Lgs. n. 231/01 ai reati di omicidio colposo e lesioni colpose gravi o gravissime, commessi con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro (art. 25 septies), riprende ed enfatizza la necessità di individuare modelli organizzativi adeguati ed al proposito vengono espressamente citate a riferimento le Linee guida UNI-INAIL per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro, come modelli che si presumono conformi, per le parti corrispondenti, ai requisiti previsti dal D. Lgs. n. 231/01 stesso. L'evidenza dell'efficacia di un sistema di gestione della sicurezza, legittimata dal D. Lgs. n.81/08, avalla l'impegno dell'INAIL nel sostenere l'adozione di tali misure che, di fatto, costituiscono il segnale di come si voglia spingere su questo tema, orientando il sistema produttivo a fare della sicurezza e della salute sui luoghi di lavoro una scelta strategica di lungo termine. È in questa ottica che va intesa la visione che INAIL ha del mondo del lavoro, in tutte le sue componenti e forme rappresentative. Garantire condizioni di salute e sicurezza sul lavoro più adeguate, migliorare le condizioni di benessere psico-fisico dei lavoratori, elevare gli standard lavorativi sono esempi di un modo di essere e di agire secondo una visione olistica della sicurezza, che riconduce impegni e prassi nell'alveo di una modalità etica di agire, fondamentale per la diffusione di una cultura di responsabilità sociale, ancora una volta razionalmente ed emotivamente associata ad una cultura della salute e della sicurezza.



### 3. Il sistema di gestione della salute e sicurezza secondo lo standard BS OHSAS 18001:07

(a cura del Dr. Michele Crivellaro e dell'Ing. Matteo Ferrari)

Un Sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL) è un sistema organizzativo finalizzato al raggiungimento degli obiettivi di salute e sicurezza aziendale. La sua adozione, pur non essendo non obbligo di legge, se è conforme a quanto previsto dall'art.30 del D.Lgs. 81/2008 ha efficacia esimente della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni (D.Lgs. 231/2001).

Nel mondo il principale riferimento normativo esistente su questo tema è la norma BS OHSAS 18001:07, la cui applicazione permette un approccio sistemico alla gestione della sicurezza del lavoro e della tutela della salute. Lo stesso D.Lgs. 81/2008 all'art.30 comma 5 indica chiaramente che, in prima applicazione, i modelli di organizzazione aziendale definiti conformemente alle Linee Guida UNI-INAIL del 28 settembre 2001 "o al British Standard OHSAS 18001:2007 si presumono conformi ai requisiti di cui al presente articolo per le parti corrispondenti".<sup>19</sup>

La norma BS OHSAS 18001 definisce come sistema di gestione della salute e della sicurezza sul lavoro (SGSSL) quella parte del sistema di gestione di un'organizzazione utilizzato per sviluppare ed implementare la sua politica e la gestione dei rischi relativi alla salute e sicurezza sul lavoro. Ovviamente un sistema di gestione include la struttura organizzativa, le attività di pianificazione, le responsabilità, le prassi, le procedure, i processi e le risorse.

L'estensione della sua applicazione dipende ovviamente dalla politica dell'organizzazione, dalla natura delle sue attività e dei suoi rischi e dalla complessità delle sue operazioni. Lo standard BS OHSAS 18001:07 è applicabile a qualunque Organizzazione che voglia:

- stabilire un Sistema di gestione della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (che chiameremo SGSSL) per eliminare o minimizzare i rischi per il

*19. A livello nazionale sono riconosciute importanti linee guida che rappresentano un ulteriore strumento per garantire la sicurezza in azienda:*

- *Linee guida per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (S.G.S.L.) - INAIL, 2001*
- *Linee Guida per l'integrazione dei sistemi di gestione dell'ambiente e della Sicurezza e Salute sul Lavoro (S&SL) nelle Piccole e Medie Imprese - ISPESL, 2005*
- *Linea Guida per l'Organizzazione di un Sistema Preventivo nelle Piccole e Medie Imprese - ISPESL, 2007*



## Il sistema di gestione della salute e sicurezza secondo lo standard BS OHSAS 18001:07

20. L'organizzazione potrebbe aver sottoscritto altri requisiti come codici di buona pratica, accordi con pubbliche autorità, linee guida non cogenti.

21. Nell'effettuare la pianificazione delle attività è opportuno che vengano consultati i dati ufficiali nazionali del settore specifico o similare sulle tipologie degli infortuni più frequenti e relativi indici di gravità.

22. Nella definizione degli organigrammi e delle responsabilità non ci si deve dimenticare dei profili di responsabilità previsti per legge e viceversa le responsabilità sono correlate ai compiti e alle funzioni svolte, tenendo presente che alcuni obblighi del datore di lavoro sono "non delegabili".

23. Si segnala che nel D.Lgs. 81/08 mentre la formazione è "un processo educativo" per trasferire conoscenze e procedure utili al fine di acquisire competenze, informazione e addestramento sono un complesso di attività dirette rispettivamente, a "fornire conoscenze" utili all'identificazione,

personale e per le altre parti interessate che potrebbero essere esposte ai pericoli per la salute e la sicurezza associati con le proprie attività;

- implementare, mantenere e migliorare continuamente un SGSSL;
- assicurare se stessa della conformità alla politica sulla sicurezza e salute sui luoghi di lavoro stabilita;
- dimostrare la conformità del proprio SGSSL con lo standard BS OHSAS (anche ai fini di una eventuale richiesta di certificazione).

Come per la ISO 9001 e la ISO 14001, si ispira al modello P-D-C-A (Plan, Do, Check, Act), rappresentando uno strumento organizzativo che consente di gestire in modo organico e sistematico la sicurezza dei lavoratori senza sconvolgere la struttura organizzativa aziendale, puntando sui seguenti requisiti:

- adozione di una politica per la gestione della sicurezza;
- identificazione dei pericoli, valutazione dei rischi e individuazione delle modalità di controllo, in stretta connessione alle prescrizioni legislative o ad altre adottate<sup>20</sup>;
- definizione di programmi e obiettivi specifici<sup>21</sup>;
- definizione di compiti, responsabilità e deleghe adeguati a garantire l'effettiva gestione della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro<sup>22</sup>;
- formazione, addestramento e coinvolgimento del personale (e dei suoi rappresentanti)<sup>23</sup>;
- comunicazione, partecipazione e consultazione, dei dipendenti e delle parti interessate;
- utilizzo e gestione controllata della documentazione per la gestione della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro;
- stabilire e attuare quelle operazioni e attività associate ai pericoli identificati, dove l'attuazione di controlli (adeguate modalità di controllo) è necessaria per la gestione dei rischi per la salute e sicurezza sul lavoro;
- stabilire e mantenere attive adeguate misure atte a individuare, prevenire e controllare i possibili eventi accidentali (infortuni e mancati incidenti) ed emergenze;
- monitoraggio e misurazione delle prestazioni del sistema per la sicurezza e salute, nonché per il mantenimento della conformità legislativa;



*riduzione e gestione dei rischi in ambiente di lavoro e a "far apprendere" l'uso corretto di macchine, impianti, sostanze, dispositivi e procedure di lavoro (da includere quelle di emergenza). Un'altra attività citata spesso nel D. Lgs. 81/08 è quella dell'aggiornamento.*

- assicurare che siano svolti audit interni ad intervalli pianificati. Piani e programmi di audit vanno definiti e attuati sulla base della valutazione del rischio e dei risultati degli audit precedenti;
- ad intervalli pianificati, riesaminare l'idoneità, l'adeguatezza e l'efficacia del sistema di gestione comprendendo la valutazione delle opportunità di miglioramento e l'eventuale necessità di apportare modifiche al sistema, alla politica e agli obiettivi.

I contenuti e la durata delle varie fasi sopradescritte possono essere più o meno complessi in funzione di:

- dimensione, natura, attività e relativa complessità organizzativa;
- significatività dei pericoli e rischi presenti, potenziali o residui;
- soggetti potenzialmente esposti.

DEFINIZIONI	
<p><b>Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro</b></p> <p><b>BS OHSAS 18001:07</b></p> <p><b>Punto 3.12 e 3.23</b></p> <p><i>(traduzione a cura di CSQA)</i></p>	<p><b>Salute</b></p> <p><b>D.Lgs. 81/08 - Art. 2</b></p>
<p>Condizioni e fattori che influenzano o potrebbero influire sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori dipendenti o degli altri lavoratori (compresi temporanei e personale di appaltatori), i visitatori ed ogni altra persona sul luogo di lavoro (ovvero ogni luogo fisico nel quale si eseguono attività correlate al lavoro sotto il controllo dell'organizzazione)</p>	<p>Stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in una assenza di malattia o d'infermità</p>

## 3.1 Il sistema documentale secondo la BS OHSAS 18001:07

Con riferimento al sistema documentale previsto dalla norma BS OHSAS 18001:07 è opportuno segnalare, innanzitutto, che questa norma riprende definizioni sia dalla ISO 14001:04 che dalla ISO 9000:05. La ISO 14001:04 a sua volta o ha definizioni proprie oppure riprende quelle della ISO 9000:00 (sostituita dalla ISO 9000:05).

La documentazione del SGSSL deve comprendere:

- a) politica e obiettivi in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro;
- b) la descrizione del campo di applicazione del SGSSL<sup>24</sup>;
- c) la descrizione degli elementi principali del SGSSL e delle loro interazioni e i riferimenti ai documenti correlati;
- d) i documenti, incluse le registrazioni, richiesti dallo standard OHSAS;
- e) i documenti, incluse le registrazioni, stabiliti dall'Organizzazione che sono necessari per assicurare l'effettiva pianificazione, funzionamento e controllo dei processi che sono correlati alla gestione dei propri rischi SSL.

*24. Per sito generalmente s'intende un'unità organizzativa (Unità Produttiva), completamente dipendente da un Datore di Lavoro, che ha totale responsabilità nel Sistema di Gestione. Il sito è valutato con tutti i suoi processi, così come vi sono svolti. Per meglio delimitare il concetto di sito, si specifica che un sito coincide con la nozione di Unità Produttiva, così come definita all'art.2 del D.Lvo 81/08.*

È importante che la documentazione sia proporzionale al livello di complessità, dei pericoli e dei rischi correlati e che sia tenuta sempre ad un livello minimo che garantisca efficacia ed efficienza del sistema di gestione.

In merito al sistema documentale secondo la BS OHSAS 18001:07 si segnala che:

- non è previsto un manuale obbligatorio;
- devono essere documentati e conservati i risultati dell'identificazione del pericolo, della valutazione del rischio e dei controlli definiti aggiornati;
- ruoli, responsabilità, responsabilità finanziaria e autorità devono essere documentate;



- i documenti richiesti dal SGSSL e da questo standard devono essere controllati;
- le registrazioni sono un tipo particolare di documentazione che deve essere controllato in base ai requisiti del punto 4.5.4 (Controllo delle registrazioni);
- i risultati delle indagini sugli incidenti devono essere documentati e mantenuti;
- le “procedure documentate” obbligatorie sono quelle che servono a coprire situazioni per le quali la loro assenza possa consentire deviazioni dalla politica e dagli obiettivi, con particolare riferimento alle operazioni ed attività che sono associate con i pericoli identificati, dove l'attuazione dei controlli è necessaria per gestire i rischi per la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro;
- l'audit (anche quelli interni) dev'essere un processo sistematico, indipendente e documentato;
- si devono documentare le risposte a comunicazioni rilevanti provenienti dalle parti interessate esterne.

## 4. Integrazione con il modello organizzativo 231/01

Nel 2001 il Decreto Legislativo 231 (G.U. n. 140 del 19 giugno 2001) ha dato attuazione in Italia alla Convenzione OCSE che sancisce, per alcuni reati, oltre alla responsabilità penale della persona fisica che ha commesso il reato, anche la responsabilità amministrativa della Società nel cui interesse e/o vantaggio lo stesso reato è stato perpetrato. La lista dei reati previsti è composta sia dalle fattispecie già elencate nella convenzione sia da altri reati ai quali ogni Stato ha ritenuto opportuno estendere tale principio. 26 L'elenco dei reati interessati al D.Lgs 231/01 può quindi essere oggetto di continue integrazioni che impongono una costante attività di adattamento/aggiornamento dei modelli organizzativi.

Per questo motivo è opportuno che, il SGSSL sia integrato con l'eventuale modello di organizzazione e gestione, previsto dal D.Lgs. 231/01 in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni, allo scopo di prevenire i reati di omicidio colposo, lesioni personali gravi e gravissime, commesse con violazione delle leggi in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Alcuni fasi/attività svolte in fase di definizione, implementazione e attuazione di un SGSSL possono essere viste in maniera sinergica con quelle necessarie all'adozione di un modello organizzativo.

L'integrazione del processo di definizione, implementazione e mantenimento di un modello organizzativo in sinergia con norme come la ISO 9001:08, ISO 14001:04 e BS OHSAS 18001:07 rafforza quel processo (o attività) di ricorrente accrescimento del SGSSL (per ottenere miglioramenti della prestazione complessiva della gestione della sicurezza e della salute sui luoghi di lavoro coerentemente con la politica) denominato miglioramento continuo.

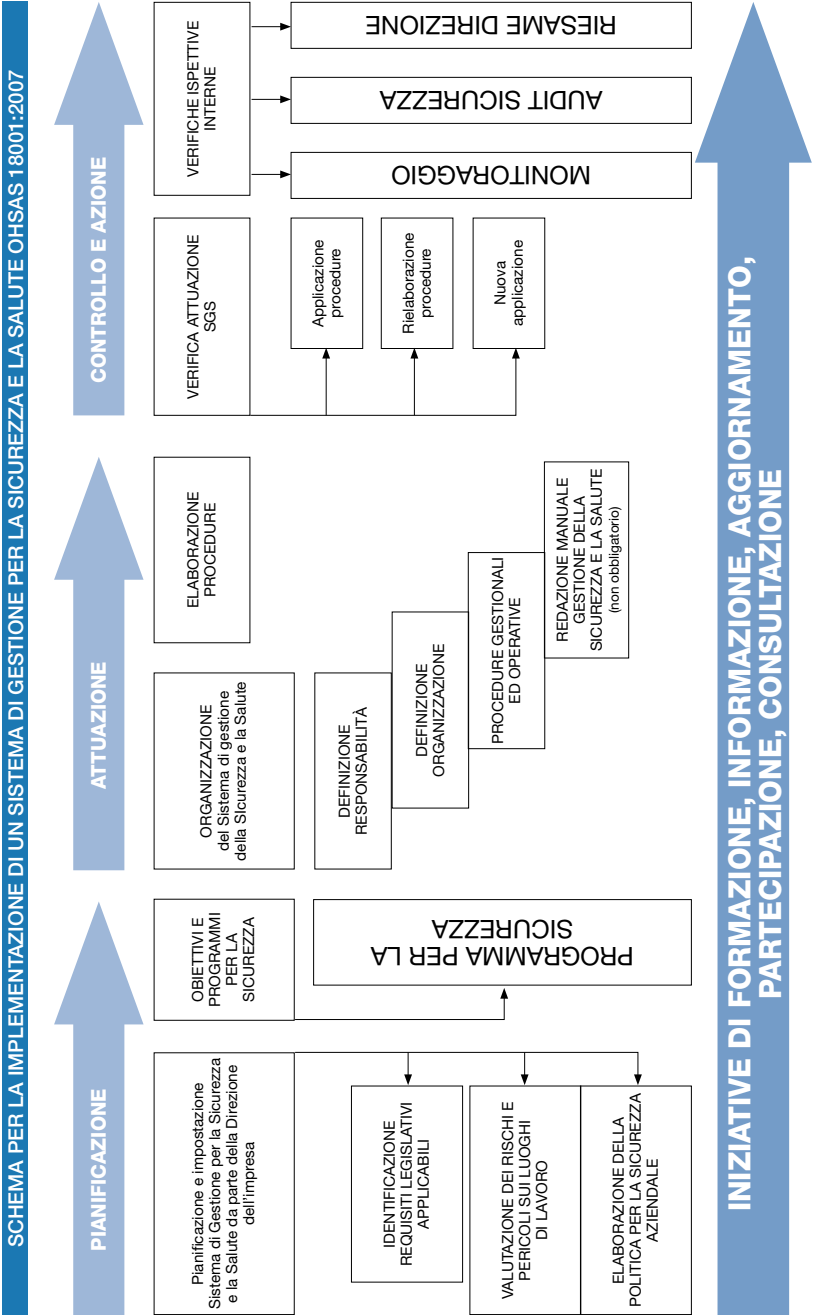
Un'ulteriore indicazione dei rapporti esistenti tra modello organizzativo e sistemi di gestione è disponibile a pag. 34 del testo "Il Diritto della Qualità" scritto da Avv. E. Montanaro e da Dr. E. Riva, edizioni Il Sole 24 Ore con il patrocinio di SINCERT.

*26. Il DLgs 231/01 è stato emanato in attuazione di una legge delega (L. 300/2000) che prevede la possibilità di estendere la responsabilità anche ad altre categorie di reati (ad es. attinenti alla sfera dell'ambiente), il che potrebbe fortemente condizionare il prossimo futuro delle persone giuridiche e le modalità di svolgimento delle loro attività.*

*27. L'Organismo di Vigilanza (previsto dal D. Lgs. 231/01) ha il compito di: vigilare sul funzionamento del sistema per verificarne l'adeguatezza a prevenire le situazioni ed i comportamenti che possono dar luogo a reati; vigilare sull'osservanza parte di tutti i componenti dell'organizzazione; garantire l'aggiornamento del sistema nel caso in cui siano necessarie correzioni ed adeguamenti.*



	MODELLO ORGANIZZATIVO 231	SISTEMA DI GESTIONE
DEFINIZIONE SCOPO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deve definire e attuare una politica per la salute e sicurezza</li> <li>• Essere idoneo a prevenire i reati connessi alle norme antinfortunistiche e sulla tutela della salute del lavoro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sviluppare la politica e gli obiettivi per la salute e la sicurezza</li> <li>• Gestire i rischi</li> <li>• Miglioramento continuo</li> </ul>
IDENTIFICAZIONE DI ATTIVITÀ/ PERICOLI E RISCHI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analisi delle attività e dei processi potenzialmente esposti alla commissione di reati</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificazione di pericoli</li> <li>• Valutazione dei rischi</li> </ul>
POLITICA, OBIETTIVI E PROGRAMMI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definizione di Politica per la Salute e la Sicurezza</li> <li>• Codice Etico</li> <li>• Programmazione e attuazione di quanto deriva dagli obblighi giuridici e da specifici protocolli comprese le modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee a impedire la commissione dei reati</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definire, documentare, comunicare e rendere disponibili e la Politica</li> <li>• Obiettivi coerenti con la politica (nell'ottica della compliance, della prevenzione e del miglioramento continuo)</li> <li>• Programmi e risorse per il raggiungimento degli obiettivi</li> </ul>
RUOLI, RESPONSABILITÀ E RISORSE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Istituzione di: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Organismo di Vigilanza<sup>27</sup></li> <li>- Sistema sanzionatorio</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definizione di ruoli, responsabilità e deleghe</li> <li>• Nomina di un membro dell'Alta Direzione con specifiche responsabilità per il SGSSL (indipendente da altre responsabilità)</li> </ul>
COMPETENZA, FORMAZIONE E CONSAPEVOLEZZA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Con l'istituzione di un Organismo di Vigilanza (OdV) è necessario che la direzione comunichi a tutto il personale dell'organizzazione la composizione ed i poteri dell'OdV (compreso il sistema sanzionatorio), e l'importanza del Codice Etico (se adottato), oltre all'obbligo da parte di tutto il personale di collaborare lealmente e prontamente con l'OdV stesso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Attività di informazione e formazione derivanti dagli obblighi giuridici. Tutti i compiti che possono influenzare le condizioni di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro devono essere svolti da personale competente (inclusa la preparazione e risposta alle emergenze) e consapevole dell'importanza del raggiungimento della conformità alla politica, alle procedure e delle conseguenze derivanti dallo scostamento dalle procedure specificate.</li> </ul>
MONITORAGGI e AUDIT INTERNI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funzione di supporto all'Organismo di Vigilanza al fine di verificare la corretta attuazione del modello organizzativo e l'idoneità delle misure di prevenzione dei reati (es: codice di comportamento)</li> <li>• Il programma di audit dev'essere condiviso dall'OdV. Nel caso in cui l'OdV accerti violazioni al sistema che possano comportare l'insorgere di responsabilità dell'organizzazione, le segnala tempestivamente all'alta direzione per l'adozione degli opportuni provvedimenti.</li> <li>• L'OdV deve avere libero accesso presso tutte le funzioni e le strutture dell'organizzazione senza necessità di autorizzazione preventiva; può richiedere ed ottenere ogni informazione e dato ritenuto necessario per lo svolgimento della sua attività</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definizione e attuazione di misure idonee al monitoraggio e misurazione delle performance del SGSSL</li> <li>• Il processo deve garantire obiettività e imparzialità.</li> <li>• Dev'essere documentato</li> </ul>
RIESAME DELLA DIREZIONE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'OdV effettua un riesame del modello organizzativo e produce: <ul style="list-style-type: none"> <li>- relazioni</li> <li>- pareri</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valuta idoneità, adeguatezza ed efficacia del SGSSL</li> <li>• Relazioni, sanzioni e pareri dell'OdV diventano input (elementi in ingresso) del riesame</li> </ul>



CSQA Certificazioni fornisce servizi di certificazione e ispezione in Italia e all'estero nell'ambito della sicurezza alimentare, della gestione e rendicontazione ambientale, della gestione dei gas serra, della gestione del territorio e delle foreste, della sicurezza sui luoghi di lavoro e delle informazioni.

Nell'ambito formativo, CSQA opera con un Centro Formazione in grado di fornire corsi base, di aggiornamento e di qualifica in tutta Italia.

### **CSQA Certificazioni Srl**

THIENE (VI) 36016 - Via S. Gaetano, 74  
Tel. 0445 313011 - Fax 0445 313070

PARMA 43100 - P.le Barezzi, 3  
Tel. 0521 231596 - Fax 0521 221848

BARI, Modugno 70126 - Via delle Violette, 12  
Tel. 080 5833636 - Fax 080 5833637

CUNEO, Moretta 12033 - P.zza C. A. Grosso, 82  
Tel. 0172 917991 - Fax 0172 911320

CSQA ADRIA - ZAGABRIA (CROAZIA)  
10020 - Avenija Dubrovnik 10  
Tel. +385 1 6329999 - Fax +385 1 6329998

**sicurezza@csqa.it - [www.csqa.it](http://www.csqa.it)**