La sicurezza sul lavoro e il D.Lgs. 231/2001

di *Paolo Belardinelli*

Quando e perché è richiesto un Sistema di Gestione della Sicurezza

È importante innanzitutto illustrare ed esaminare le norme cogenti relative al Sistema di Gestione della Sicurezza (SGS) ed in particolare:

– il D.Lgs. 81/2008 (Testo Unico della Sicurezza sul Lavoro);
– il D.Lgs. 334/1999 (Attività a rischio di incidente rilevante);
– UNI 10617:1997 (SGS per l'esercizio di impianti a rischio di incidente rilevante);
– UNI 10617:2009 (SGS per l'esercizio di impianti a rischio di incidente rilevante);
– Decreto Ministeriale 9 maggio 2007 (C.P.I. e ingegneria antincendio).

Alcune normative cogenti emanate in Italia negli anni richiamano l'applicazione di un Sistema di gestione per la Sicurezza antincendio; passarle velocemente in rassegna può aiutare a comprendere l'iter evolutivo che ha portato, per la prima volta, un decreto italiano – il D.Lgs. 81/2008 all'art. 30 – a riferirsi direttamente ad una norma inglese sui sistemi di gestione per la sicurezza e salute sul lavoro.

Il D.Lgs. 81/2008 e il Sistema di Gestione della Sicurezza

Se il D.Lgs. 626/1994 esprimeva nell'approccio sistemico la sua principale innovazione rispetto alla frammentata normativa precedente, ancora legata alla logica del comando e controllo, il D.Lgs. 81/2008, con l'art. 30, lo accentua maggiormente; infatti vengono riconosciute in modo esplicito, oltre alle linee guida UNIINAIL del 28 agosto 2001, la norma BS OHSAS 18001:2007 per l'implementazione del sistema di gestione della sicurezza, come strumento atto a garantire il mantenimento e il miglioramento della sicurezza in azienda.

D'altra parte il riconoscimento della linea guida inglese OHSAS 18001:1999 a livello mondiale era già avvenuto da tempo e l'ultimo riallineamento dei suoi requisiti alla UNI EN ISO 14001:2004 (relativa ai sistemi di gestione ambientali) ne ha ribadito l'universalità, conferendole lo status di norma internazionale. La linea guida OHSAS 18001:1999 infatti, è stata sostituita dalla norma British Standard BS OHSAS 18001:2007, in attesa che prima o poi possa divenire una norma mondiale ISO[1]. Pertanto, in Italia, seppur l'approccio sistemico del decreto
626/1994 e del successivo 494/1996 possa far sembrare superflua l'implementazione del sistema di gestione della sicurezza, la strada indicata dal legislatore con l'art. 30 del D.Lgs. 81/2008 (che ha abrogato i precedenti decreti citati) è quella di strutturare la sicurezza in azienda e negli Enti secondo i requisiti internazionali contenuti nella norma BS OHSAS 18001:2007.

L'applicazione di tali requisiti rappresenta una facilitazione per tutte le posizioni di garanzia – così definite all'art. 299 del D.Lgs. 81/2008 (ossia datore di lavoro, dirigente, preposto) – nel dimostrare di aver adempiuto ai propri obblighi di sicurezza.

Il D.Lgs. 334/1999

Nel recepire la direttiva europea 96/82/CE, già nel 1999, il legislatore italiano ha dimostrato che l'approccio gestionale è fondamentale per la prevenzione degli incidenti ed in particolare ha riconosciuto i sistemi di gestione come strumenti validi e necessari a garantire un elevato livello di sicurezza. Inoltre, se un sistema di gestione della sicurezza era stato reso obbligatorio per le aziende ad alto rischio, non poteva che essere considerato auspicabile anche per le attività a rischio minore.

Il D.Lgs. 334/1999 definisce infatti l'obbligo di un sistema di gestione della sicurezza antincendio per le attività a rischio di incidente rilevante – cioè per quelle aziende nelle quali un evento incidentale può dar luogo ad un pericolo grave, immediato o differito, per la salute umana o per l'ambiente, all'interno o all'esterno dello stabilimento, e in cui intervengano una o più sostanze pericolose; l'Allegato III del medesimo decreto definisce i requisiti del sistema di gestione della sicurezza.

I Sistemi di gestione antincendio per attività a rischio di incidente rilevante: la UNI 10617:1997 in relazione alla ISO 14001 e BS OHSAS 18001

Con il decreto del Ministero dell'ambiente del 9 agosto 2000, previsto dal comma 3, art. 7 del D.Lgs. 334/1999, il legislatore definisce le linee guida per l'attuazione del Sistema di Gestione della Sicurezza cui attenersi nelle attività di progettazione, di sviluppo e di adozione del SGS, nonché durante le attività di riesame periodico del sistema attuato. La linea guida italiana di riferimento è la UNI 10617:1997 "*Impianti di processo a rischio di incidente rilevante. Sistema di gestione della sicurezza nell'esercizio. Requisiti essenziali*". Tale norma descrive i principi ed i requisiti di base per predisporre ed attuare un efficace sistema di gestione della sicurezza ed è strutturata con:

– una parte centrale in cui si esplicitano, in modo cogente, i requisiti di base del sistema di gestione: responsabilità, documentazione, controllo, ecc.,
– un'appendice, dove sono riportati i principi della conduzione aziendale per la sicurezza, allo scopo di assicurare una base culturale univoca ed omogenea (politica, organizzazione, ecc.).

In termini di sicurezza, costituisce la traduzione delle ISO 9001:1994, seppur carente per alcuni aspetti, e si applica a tutte le fasi del ciclo di vita di un impianto: dalla progettazione iniziale alla dismissione finale.

La particolarità dal punto di vista del sistema di gestione, sta nel fatto che la norma UNI 10617:1997 prende spunto dalla norma ISO 9001:1994 per la qualità e non dalla ISO 14001:1996 per l'ambiente. Quest'ultima, infatti, a differenza della prima, proponeva già un sistema di gestione fondato sull'*approccio per processi*, più evoluto rispetto all'*approccio per procedure* della prima; infatti, anziché concepire il sistema di gestione come una sommatoria di procedure, richiedeva la definizione dei processi aziendali e la gestione degli stessi secondo i requisiti della norma, essi stessi definiti secondo una logica per processi. Da notare inoltre che, in quel periodo, era già disponibile la Linea Guida BS 8800 per la sicurezza e salute sul lavoro, poi sviluppatasi nella OHSAS 18001.

A livello esemplificativo, la differenza di approccio (Tavole n. 1 e n. 2, a pag. 126) è facilmente riscontrabile confrontando l'indice della UNI 10617:1997 (Tavola n. 3, a pag. 127) con quello della ISO 14001: nella prima norma le "Responsabilità della Direzione" sono all'interno di un unico requisito, il 4.1 (specificate al punto 4.1.1 "Politica della sicurezza", al punto 4.1.2 "Organizzazione" e al punto 4.1.3 "Riesame") mentre nella logica per processi della seconda norma, le responsabilità della Direzione sono distribuite in diversi requisiti ordinati secondo la logica input-output del ciclo di Deming (plan/pianifica do/attua check/verifica act/ reagisci). Infatti, la Politica è al punto 4.2 (prima del Plan), l'Organizzazione e le risorse sono al punto 4.4.1 (nella fase del Do, cioè nella fase di attuazione del sistema) ed il Riesame è al punto 4.6 (cioè nella fase dell'Act, dopo la fase del Check). Le Tavole n. 1 e n. 2 evidenziano l'approccio per processi della norma 18001 (approccio analogo a quello della 14001).

Va sottolineato infine, che la stessa norma per la qualità è stata successivamente aggiornata nel 2000 con la cosiddetta versione "Vision" 9001:2000, che presuppone un approccio alla qualità per processi, mantenuto poi anche nella revisione del 2008.

Sistemi di gestione antincendio per attività a rischio di incidente rilevante: dalla UNI 10617:1997 alla UNI 10617:2009, in relazione alla ISO 14001 e BS OHSAS 18001

La norma per i sistemi di gestione della sicurezza incendio in Italia ha visto, anche se con un discreto ritardo, la stessa evoluzione sopra descritta avvenuta per le norme internazionali. Tale norma ha anticipato la recente "spinta" del legislatore verso sistemi di gestione non solo antincendio, ma altresì per la sicurezza e salute in relazione a tutti i rischi aziendali.

La recente norma UNI 10617:2009 "*Impianti a rischio di incidente rilevante – Sistemi di gestione della sicurezza – Terminologia e requisiti essenziali*" intende, in particolare, specificare come i requisiti legali per il sistema di gestione della sicurezza, ai fini della prevenzione degli incidenti rilevanti (SGS-PIR), possono essere soddisfatti attraverso l'introduzione o l'adeguamento di un sistema di gestione aziendale basato sul ciclo PDCA: Pianificare-Plan, Attuare-Do, VerificareCheck, Agire-Act.

Questa norma ha quindi ora una struttura congruente con l'approccio per processi delle norme internazionali per i sistemi di gestione della sicurezza e ambientali, con le quali risulta facilmente implementabile.

La norma UNI 10617:2009 ha sostituito la versione precedente del 1997, allineandosi perfettamente ai requisiti analoghi della ISO 14001:2004 e BS OHSAS 18001:2007, con l'unica differenza di un requisito, il 4.4.8, specifico per la gestione delle modifiche. Esso costituisce un capitolo di approfondimento per il requisito della valutazione dei rischi, il 4.3.1, all'interno del quale è richiamato l'obbligo di valutazione preventiva dei rischi in caso di modifiche organizzative, impiantistiche o strutturali, il cui output costituisce l'input per gli altri requisiti di sistema: obiettivi, formazione, controllo operativo, monitoraggio, ecc.

La successiva revisione della UNI 10617 del 2012 ha mantenuto sostanzialmente la stessa struttura.

La modifica strutturale apportata con la citata norma UNI del 2009 e confermata nel 2012, introduce la spinta al miglioramento continuo e non ha leso la specificità dei contenuti di sicurezza richiesti dagli impianti a rischio di incidente rilevante quali la valutazione dei rischi, il controllo operativo e la gestione delle
emergenze ai vari livelli.

L'SGS-PIR (Incidenti Rilevanti), se confrontato con:

– la gestione ambientale basata per esempio sulla UNI EN ISO 14001, risulta focalizzato sui rischi di incidente rilevante con conseguenze interne ed esterne per l'uomo e per l'ambiente, mentre il sistema di gestione ambientale è focalizzato su tutti gli aspetti ambientali associati con le attività, i prodotti e i servizi di un gestore;
– con la gestione della salute e sicurezza sul lavoro basata per esempio sulle linee guida UNI-INAIL o sulla BS OHSAS 18001:2007, risulta focalizzato sui rischi di incidente rilevante specificamente connessi con l'utilizzo di sostanze pericolose e sulla gestione delle conseguenze all'esterno dello stabilimento, mentre il sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro è focalizzato su tutti i rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori all'interno dello stabilimento.

La precedente norma del 1997 (Tavola n. 3, a pag. 127) si presentava come definita dalla sommatoria di requisiti apparentemente disgiunti e indipendenti fra loro, senza che l'ordine dei medesimi nel sistema fosse importante. Nello specifico, alcune fasi di monitoraggio, come le Verifiche Ispettive (punto 4.13) e le Azioni Correttive (4.11), appaiono antecedenti le fasi di Manutenzione (punto 4.15) e Addestramento (punto 4.14), le quali sono invece elementi tipici della fase attuativa del sistema e quindi devono necessariamente precedere il monitoraggio.

Nelle nuove norme del 2009 e 2012 (Tavola n. 4, a pag. 128) è possibile riconoscere la logica della Pianificazione il cui output è l'input per la successiva fase di Attuazione, il cui output è a sua volta input per la successiva fase di Monitoraggio e Misurazione (Check), i cui dati in uscita costituiscono i dati in ingresso del Riesame, che ridefinisce la Politica di sicurezza con i relativi obiettivi generali da perseguire tramite la nuova fase di Pianificazione, così via in un continuo rimando di consolidamento dei livelli di sicurezza raggiunti e di nuovi obiettivi di sicurezza da perseguire.

La profonda revisione della norma UNI 10617 implica la revisione delle altre norme tecniche collegate, quali ad esempio la UNI 10616 ("*Impianti di processo a rischio di incidente rilevante. Gestione della sicurezza nell'esercizio. Criteri fondamentali di attuazione*") o la UNI 10672 ("*Impianti di processo a rischio di incidente rilevante. Procedure di garanzia della sicurezza nella progettazione*"), e costituisce un punto di riferimento anche per la progettazione e implementazione di un sistema di gestione antincendio per le attività non a rischio di incidente rilevante, per le quali è comunque obbligatorio un SGS antincendio, secondo quanto previsto dal D.M. 9 maggio 2007.

Sistemi di gestione antincendio in caso di adozione volontaria del D.M. 9 maggio 2007

Il D.M. 9 maggio 2007 (*Direttive per l'attuazione dell'approccio ingegneristico alla sicurezza antincendio*), definisce gli "*aspetti procedurali e criteri, da adottare (...) in alternativa a quanto previsto dal D.M. 4.5.1998, per l'approccio ingegneristico alla sicurezza antincendio ai fini dell'ottenimento del Certificato di Prevenzione Incendi*". Pur non risultando obbligatorio per tutte o alcune realtà pubbliche o private, si propone come strumento che può essere utilizzato in alcune situazioni particolari quali:

– insediamenti di tipo complesso o a tecnologia avanzata;
– edifici di particolare rilevanza architettonica e/o costruttiva (inclusi quelli pregevoli per arte e storia o ubicati in contesti urbanistici particolari).

Inoltre, l'approccio ingegneristico antincendio (ovvero la *Fire Safety Engineering -FSE*), essendo di tipo prestazionale, consente di superare i limiti dell'approccio antincendio di tipo qualitativo del D.M. 10 marzo 1998, in particolare per quanto riguarda la verifica di adeguatezza delle misure antincendio e la definizione delle misure compensative.

Il legislatore evidenzia ancora una volta l'importanza dell'approccio gestionale della sicurezza, introducendo l'obbligo ad implementare un Sistema di Gestione della Sicurezza Antincendio per le aziende e gli Enti che scelgono il percorso alternativo dell'ingegneria antincendio per ottenere il Certificato di Prevenzione Incendi.

Tale richiesta è dettata dalla necessità di garantire il mantenimento nel tempo di tutti i parametri posti alla base degli scenari analizzati nel progetto di prevenzione incendi, condotto mediante l'approccio prestazionale e la gestione delle eventuali modifiche aziendali, che nel tempo potrebbero avere un impatto sulla sicurezza antincendio (modifiche strutturali, impiantistiche, organizzative).

Questo particolare sistema di gestione non è certificabile da un Organismo di Certificazione Accreditato secondo le regole internazionali, come avviene ad esempio per le norme BS OHSAS 18001 o per la ISO EN 14001, in quanto non è collegato ad una norma internazionale; è prevista invece la verifica da parte dei VVF nell'ambito del rilascio e del rinnovo del C.P.I. (Certificato di Prevenzione Incendi), al massimo ogni sei anni, divenuti cinque con l'entrata in vigore del Decreto 151/2011. Tale tempistica non sembra rispondere alle reali esigenze di verifica di un sistema di gestione da parte di un Ente terzo secondo gli standard internazionali, poiché risulta allineato alla scadenza cogente del C.P.I.; peculiarità che rende ancor più necessaria, nell'ambito del Sistema di Gestione della Sicurezza Antincendio (SGSA), l'implementazione di una efficace fase di monitoraggio e auditing interno.

Come già accennato, a fronte dell'obbligo di attuazione di un SGSA, non sono definite linee guida specifiche; l'Allegato al Decreto (Tavola n. 5, a pag. 129) richiede solamente la "valutazione" e "l'esplicitazione" di alcuni requisiti, che sembrano estrapolati dalla vecchia norma 10617:1997, ormai superata.

Leggendo i requisiti nell'ordine, l'allegato sembra ricalcare la logica per procedure piuttosto che l'approccio per processi ormai consolidato a livello internazionale. Inoltre, sono dati per scontati alcuni dei requisiti su cui si fondano i moderni sistemi di gestione della sicurezza, quali l'identificazione delle norme applicabili, la verifica di conformità legislativa, la formazione, la gestione della documentazione, l'analisi degli incidenti.

Per rendere ragione all'innovativo decreto, meritevole di aver finalmente introdotto l'approccio ingegneristico antincendio nella normativa italiana, si reputa opportuno che il sistema di gestione della sicurezza antincendio possa essere realizzato attingendo a quanto di meglio oggi è disponibile in materia di sistemi di gestione della sicurezza, ovvero può fare riferimento sia alla BS OHSAS 18001:2007 che alla UNI 10617:2009.

Gli elementi contenuti nell'allegato al D.M. 9 maggio 2007, come necessari per il SGSA, costituiscono un sottoinsieme delle altre norme sopra citate. Di conseguenza, un sistema di gestione della sicurezza antincendio realizzato e implementato secondo la logica e i requisiti di cui alle Tavole n. 1 e n. 4 e adeguato alle dimensioni ed al rischio di incendio dell'azienda, potrà essere considerato conforme anche all'Allegato del D.M. 9 maggio 2007. Inoltre, un adeguato piano di audit interni, svolti da personale competente e indipendente potrà compensare la prevista assenza di verifiche annuali da parte dei VVF.

I concetti sin qui espressi verranno approfonditi nei paragrafi che seguono per la parte relativa alla salute e sicurezza sul lavoro (SSLL) secondo la norma BS OHSAS 18001:2007.

Tavola 1 – *BS OHSAS 18001:2007*

BS OHSAS 18001:2007 (i punti della norma coincidono con quelli della ISO 14001:2004)
4.1 REQUISITI GENERALI
4.2 POLITICA PER LA SSLL
4.3 PIANIFICAZIONE 4.3.1 Identificazione dei pericoli, valutazione dei rischi e determinazione dei controlli 4.3.2 Requisiti legali ed altri requisiti 4.3.3 Obiettivi e programmi
4.4 ATTUAZIONE E FUNZIONAMENTO 4.4.1 Risorse, ruoli, responsabilità e autorità 4.4.2 Competenza, formazione e sensibilizzazione 4.4.3 Comunicazione, partecipazione e consultazione 4.4.4 Documentazione 4.4.5 Controllo dei documenti 4.4.6 Controllo operativo 4.4.7 Preparazione e risposta alle emergenze
4.5 VERIFICA 4.5.1 Misurazione e monitoraggio delle prestazioni 4.5.2 Valutazione della conformità 4.5.3 Indagini sugli incidenti, non conformità, azioni correttive e preventive 4.5.4 Controllo delle registrazioni 4.5.5 Audit interni
4.6 RIESAME DELLA DIREZIONE

Tavola 2 – *La logica per processi nella BS OHSAS 18001:2007 e ISO EN 14001:2004*

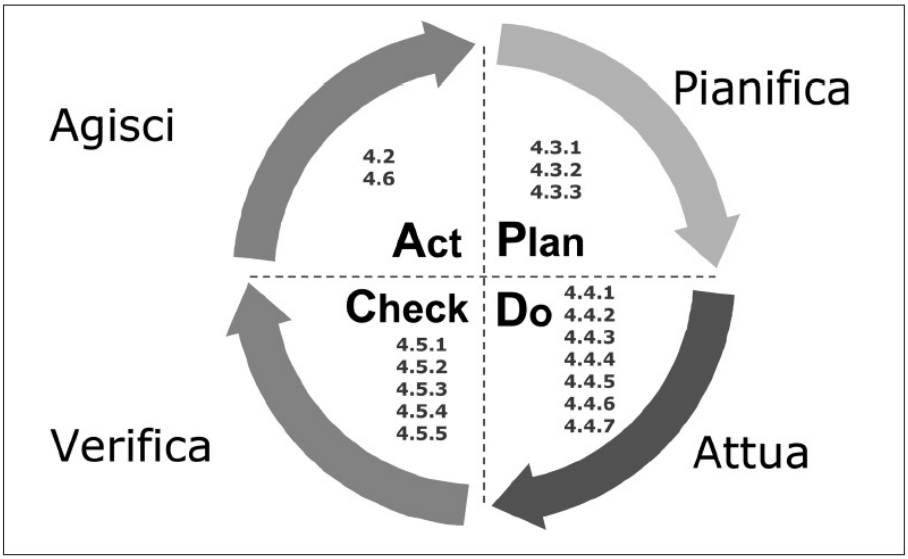

Tavola 3 – *UNI 10617:1997*

4.1 Responsabilità della Direzione 4.1.1 *Politica della sicurezza* 4.1.2 *Organizzazione* 4.1.3 *Riesame*
4.2 Pianificazione e documentazione
4.3 Requisiti di riferimento
4.4 Controllo della progettazione
4.5 Controllo dei documenti e dei dati
4.6 Approvvigionamento
4.7 Identificazione e rintracciabilità
4.8 Controllo della sicurezza del processo
4.9 Ispezioni e prove
4.10 Anomalie di processo, NC, incidenti
4.11 Azioni correttive e prevenzione
4.12 Documenti di registrazione della sicurezza
4.13 Verifiche ispettive della sicurezza
4.14 Addestramento
4.15 Manutenzione
4.16 Tecniche statistiche

Tavola 4 – *UNI 10617:2009 e UNI 10617:2012*

4.1 Requisiti generali
4.2 esame iniziale e Politica di prevenz. Incidenti Rilevanti (IR)
PIANIFICAZIONE (PLAN)
4.3.1 Identificazione pericoli e VdR rilevanti
4.3.2 Prescrizioni legali e altre volontarie
4.3.3 Obiettivi, traguardi e programma
ATTUAZIONE (DO)
4.4.1 Risorse, ruoli, responsabilità e autorità
4.4.2 Competenza, formazione e consapevolezza
4.4.3 Comunicazione
4.4.4 Documentazione
4.4.5 Controllo e gestione dei documenti
4.4.6 Controllo operativo
4.4.7 Preparazione e risposta alle emergenze
4.4.8 Gestione delle modifiche
MONITORAGGIO E MISURAZIONE (CHECK)
4.5.1 Sorveglianza e misurazione delle prestazioni
4.5.2 Valutazione del rispetto delle prescrizioni
4.5.3 Incidenti, quasi incidenti, NC, AC, AP
4.5.4 Registrazioni
4.5.5 Audit interno
RE-AZIONE (ACT)
4.6 Riesame del SGS-Prevenzione IR

Tavola 5 – *Allegato 2 al D.M. 9 maggio 2007*

PER L'ATTUAZIONE DEL SGSA DEVONO ESSERE VALUTATI ED ESPLICITATI I PROVVEDIMENTI RELATIVI A:
I Organizzazione del personale II Identificazione e valutazione dei pericoli derivanti dall'attività III Controllo operativo IV Gestione delle modifiche V Pianificazione dell'emergenza VI Sicurezza delle squadre di soccorso VII Controllo delle prestazioni VIII Manutenzione dei sistemi di protezione IX Controllo e revisione

Il DVR[2] e il D.Lgs. 231/2001

Ci sembra necessario, a questo punto, rispondere al seguente quesito: "perché se redigo un Documento di Valutazione dei Rischi posso non essere ritenuto esente dalla responsabilità amministrativa?".

L'azienda è una Organizzazione per definizione dinamica, che tende a modificarsi per cause endogene e/o esogene, dipendenti da fattori aziendali interni, controllabili dall'Organizzazione, e/o da fattori esterni, non controllabili.

Una azienda si modifica continuamente secondo:

– le decisioni strategiche aziendali,
– le idee imprenditoriali,
– le aspettative del mercato,
– i comportamenti adottati dai competitor,
– le richieste del cliente,
– l'evoluzione tecnologica,
– le dinamiche legate al territorio,
– ecc.

senza contare ovviamente le necessità dettate dall'evoluzione della normativa generale e specifica, nazionale e locale in materia di sicurezza e salute sul lavoro.

La sicurezza sul lavoro se non viene considerata e gestita come un processo aziendale strettamente correlato agli altri processi (produttivo, commerciale, gestione del personale, degli acquisti, dei fornitori, ecc.), con ogni probabilità resterà sempre molto arretrata rispetto alla realtà aziendale operante e quindi non conforme.

In definitiva, il DVR (Documento di Valutazione dei Rischi), che è il documento centrale per la gestione della sicurezza e salute sul lavoro in azienda, (o meglio il *processo* di VDR-Valutazione dei Rischi) se non risulta costruito in modo da poter rendere ragione della complessità aziendale ed inserito nel processo produttivo aziendale difficilmente potrà risultare aggiornato.

Sulla base di queste considerazioni si può tranquillamente affermare che questo è uno dei motivi, forse il principale, per cui il DVR "fatto dal consulente esterno" risulterà facilmente incompleto, superato o non recepito operativamente. D'altra parte se redatto e gestito internamente, ma senza le necessarie competenze tecniche e normative, risulterà facilmente carente, non conforme, comunque inefficace.

Un esempio concreto di un caso reale: chi deve comunicare al Consulente e/o all'Ufficio Tecnico che a fine mese verrà utilizzata come ampliamento del reparto di produzione la parte di capannone attualmente adibita a stoccaggio materiali?

Senza questa comunicazione probabilmente l'Organizzazione non sarà in grado di conoscere e comprendere quali normative/obblighi vengono toccati da questa semplice modifica produttiva e di layout:

– occorrerà espletare la pratica per il C.P.I.?
– occorrerà fare interventi tecnici antincendio?
– i parametri di ricambi di aria e illuminazione saranno rispettati?
– gli impianti in pressione che dovranno essere modificati, rientreranno nella normativa PED?
– il piano di emergenza andrà modificato?
– occorrerà svolgere delle sessioni formative per alcuni lavoratori?
– ecc.

Senza considerare gli aspetti di interesse del Medico Competente:

– a fronte delle modifiche il livello di rumore si alzerà?
– cambierà l'esposizione ad agenti chimici nel luogo di lavoro?
– ecc.

In sostanza, senza un Sistema di Gestione che consideri la VDR come un normale processo produttivo, necessario per gestire "in tempo reale" la sicurezza aziendale, ogni modifica sostanziale potrà costituire motivo di inadempienza normativa.

Un DVR quindi, se non gestito all'interno di un Modello organizzativo o di un sistema di gestione efficace, non potrà esimere dalla responsabilità amministrativa una azienda oltre che le sue figure con responsabilità penale e civile.

Inoltre, anche ipotizzando un DVR puntualmente ben fatto in relazione ad uno specifico scenario incidentale, esso non può da solo garantire il rispetto delle regole che riporta, senza che fra le stesse ci sia l'applicazione metodica e rigorosa di controlli (monitoraggio di sistema) e un efficace sistema sanzionatorio.

In altri termini, il DVR è una sorta di "manuale della sicurezza e salute" che riporta i pericoli, i rischi e le misure di sicurezza tecniche, organizzative e gestionali che devono essere adottate, affinché quei rischi non risultino efficaci e quindi non accada l'evento negativo, infortunio o malattia professionale; è però necessario evidenziare che il "manuale" di per sé non garantisce il rispetto delle misure di sicurezza che indica.

Un DVR senza un meccanismo che ne garantisca sia la continua rispondenza alla realtà operativa aziendale sia il rispetto delle regole che indica come necessarie, non può essere considerato adeguato, né efficace e di conseguenza non può essere considerato esimente la responsabilità dell'ente.

Al riguardo, come confermato dal Tribunale di Trani (sentenza 26 ottobre 2009, dep. 11 gennaio 2010), "i documenti di valutazione dei rischi redatti ai sensi degli artt. 26 (DUVRI) e 28 (DVR) del D.Lgs. 81/2008:

– non sono equiparabili al Modello organizzativo e gestionale di cui al D.Lgs. 231/2001;
– non assumono valenza nella direzione di assicurare l'efficacia esimente di cui agli artt. 6 e 7" (circolare della Guardia di Finanza 83607/2012)[3].

Inoltre, se la VDR, intesa come processo, è ben presente in un SG 18001, un adeguato sistema sanzionatorio non è invece previsto dalla norma internazionale. A ben vedere, l'unico elemento mancante in un SG 18001 ben progettato ed implementato, per poter essere esimente della responsabilità amministrativa, è proprio un adeguato sistema sanzionatorio.

Al riguardo, anche la lettera circolare dell'11 luglio 2011 prot. 15/VI/0015816/ MA001.A001 riporta che:

Prassi
"*Dalla 'Tabella di Correlazione art. 30 D.Lgs. 81/08 Linee Guida UNI INAIL -B OHSAS 18001:2007' allegata, emerge che l'unica parte non corrispondente tra le Linee Guida UNI INAIL, le BS OHSAS 18001:2007 e quanto richiesto all'art. 30 del D.Lgs. n. 81/2008, è l'adozione di un sistema disciplinare idoneo a sanzionare i mancato rispetto delle misure indicate nel modello*".

Il sistema disciplinare non è indicato come requisito del Sistema di Gestione della Salute e Sicurezza sul Lavoro descritto dalle Linee Guida UNI INAIL e dalle BS OHSAS 18001:2007, mentre è espressamente richiesto come requisito essenziale dall'articolo 30 del D.Lgs. 81/2008.

Il Modello organizzativo: art. 30 D.Lgs. 81/2008 e la norma BS OHSAS 18001:2007

Introduzione

L'articolo 30 di seguito riportato, dettaglia gli obiettivi e gli elementi costituenti il Modello organizzativo esimente la responsabilità amministrativa.

Una caratteristica particolarmente importante è quella dell'adeguatezza del sistema di gestione alla "natura e dimensioni dell'organizzazione e al tipo di attività svolta". Un sistema esimente quindi, è un sistema peculiare dell'azienda progettato, costruito, caratterizzato e implementato come un "vestito su misura" per l'Organizzazione; molto diverso da un sistema "standard" costituito da procedure generiche applicabili a tutte le aziende, ma prive di sostanza fattuale.

Questa caratteristica (l'adeguatezza del sistema) è propedeutica, necessaria ma non sufficiente, affinché il modello risulti "efficacemente attuato", quindi esimente. L'altra peculiare caratteristica è che il modello sia in grado di "assicurare
... l'adempimento di tutti gli obblighi giuridici", ovvero rappresenti uno strumento di garanzia tale da rendere non possibile l'elusione dalle regole definite; quindi molto oltre la semplice redazione del DVR (Documento di Valutazione dei Rischi) e del DUVRI (Documento Unico di Valutazione dei Rischi Interferenti).

Articolo 30

Modelli di organizzazione e di gestione

1. Il Modello di organizzazione e di gestione idoneo ad avere efficacia esimente della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, deve essere adottato ed efficacemente attuato, assicurando un sistema aziendale per l'adempimento di tutti gli obblighi giuridici relativi:
a) al rispetto degli standard tecnico-strutturali di legge relativi a attrezzature, impianti, luoghi di lavoro, agenti chimici, fisici e biologici;
b) alle attività di valutazione dei rischi e di predisposizione delle misure di prevenzione e protezione conseguenti;
c) alle attività di natura organizzativa, quali emergenze, primo soccorso, gestione degli appalti, riunioni periodiche di sicurezza, consultazioni dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza;
d) alle attività di sorveglianza sanitaria;
e) alle attività di informazione e formazione dei lavoratori;
f) alle attività di vigilanza con riferimento al rispetto delle procedure e delle istruzioni di lavoro in sicurezza da parte dei lavoratori;
g) alla acquisizione di documentazioni e certificazioni obbligatorie di legge;
h) alle periodiche verifiche dell'applicazione e dell'efficacia delle procedure adottate.
2. Il Modello organizzativo e gestionale di cui al comma 1 deve prevedere idonei sistemi di registrazione dell'avvenuta effettuazione delle attività di cui al comma 1.
3. Il Modello organizzativo deve in ogni caso prevedere, per quanto richiesto dalla natura e dimensioni dell'organizzazione e dal tipo di attività svolta, un'articolazione di funzioni che assicuri le competenze tecniche e i poteri necessari per la verifica, valutazione, gestione e controllo del rischio, nonché un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello.
4. Il Modello organizzativo deve altresì prevedere un idoneo sistema di controllo sull'attuazione del medesimo modello e sul mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate. Il riesame e l'eventuale modifica del modello organizzativo devono essere adottati, quando siano scoperte violazioni significative delle norme relative alla prevenzione degli infortuni e all'igiene sul lavoro, ovvero in occasione di mutamenti nell'organizzazione e nell'attività in relazione al progresso scientifico e tecnologico.
5. In sede di prima applicazione, i modelli di organizzazione aziendale definiti conformemente alle Linee guida UNI-INAIL per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL) 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. Agli stessi fini ulteriori modelli di organizzazione e gestione aziendale possono essere indicati dalla Commissione di cui all'articolo 6.

5-*bis*. La commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro elabora procedure semplificate per la adozione e la efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza nelle piccole e medie imprese. Tali procedure sono recepite con decreto del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali.
6. L'adozione del Modello di organizzazione e di gestione di cui al presente articolo nelle imprese fino a 50 lavoratori rientra tra le attività finanziabili ai sensi dell'articolo 11.

Ad una prima lettura, l'articolo 30 non evidenzia una sequenza logica sistemica immediatamente riconoscibile: può risultare più semplice una lettura in ottica operativa cioè di implementazione, se si utilizza come chiave di lettura l'approccio per processi della norma BS OHSAS 18001:07, indicata dallo stesso articolo del D.Lgs. 81/2008.

Tale approccio è basato sul ciclo di Deming, costituito dalle seguenti quattro fasi: Pianificare-Plan, Attuare-Do, Verificare-Check, Agire-Act; ovvero il cosiddetto "PDCA".

Tavola 6

Ritrovare i punti dell'art. 30 in questa struttura, congruenti con l'approccio per processi delle norme internazionali per i sistemi di gestione della sicurezza (e ambientali ISO 14001, per i quali risulta applicabile il D.Lgs. 231/2001), può facilitare la comprensione e quindi l'implementazione del Modello organizzativo.

Di seguito quindi, al **paragrafo 4.3.2** si riporta una breve presentazione della Norma BS OHSAS 18001:2007 in relazione al D.Lgs. 81/2008; successivamente al **paragrafo 4.4** sono poi esplicitati i concetti di "requisito", di "processo" e di "interazione fra processi" in riferimento alla norma BS OHSAS 18001; infine al **paragrafo 4.5** vengono commentati tutti i singoli requisiti della stessa norma BS OHSAS 18001:2007 anche con riferimento ai punti dell'art. 30 del D.Lgs. 81/2008.

La norma BS OHSAS 18001:2007 in relazione al D.Lgs. 81/2008

La BS OHSAS 18001:2007 è una norma emessa in Gran Bretagna nel luglio 2007, come revisione della Linea Guida OHSAS 18001 dell'aprile 1999, allo scopo di regolamentare l'applicazione di sistemi per la gestione della sicurezza nei luoghi di lavoro e di renderli certificabili.

La sigla BS-OHSAS indica che si tratta di un documento emesso dall'Ente di normazione anglosassone British Standard-Occupational Health and Safety Assessment Series.

Relativamente ai contenuti, la BS OHSAS 18001:2007 è stata definita da un gruppo di lavoro allo scopo di emettere uno standard armonizzato, per il quale potesse essere rilasciata una certificazione mutuamente riconosciuta e omogenea con le norme ISO 14001 e ISO 9001.

Il documento è suddiviso per sezioni e comprende:

– i requisiti che riguardano la politica aziendale per la sicurezza;
– gli obiettivi da raggiungere;
– la pianificazione delle operazioni e dei processi;
– l'adozione di misure per il miglioramento (riduzione del rischio);
– la gestione dei documenti e dei dati comprese le registrazioni;
– le azioni di valutazione, le azioni correttive e preventive;
– lo svolgimento programmato di azioni di riesame e di ridefinizione degli obiettivi e dei traguardi.

Quanto alle differenze, il D.Lgs. 81/2008 rappresenta una normativa la cui osservanza è cogente, ma non certificabile, ossia nessun Organismo di Certificazione può rilasciare un certificato di conformità al decreto. Inoltre, la validità della legge è limitata al territorio nazionale. Esso richiama le BS OHSAS 18001 come modello di organizzazione e di gestione idoneo ad avere efficacia esimente la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche.

Diversamente, la norma BS OHSAS 18001 costituisce un documento normativo riconosciuto a livello mondiale, pertanto la certificazione 18001 di una azienda ha validità e riconoscibilità a livello planetario, al pari delle norme ISO 9001 e ISO 14001.

Inoltre, la norma BS OHSAS 18001 prevede l'applicazione di prescrizioni generali che il citato Decreto non contiene esplicitamente. L'adozione di un sistema conforme alla BS OHSAS 18001, oltre a facilitare il rispetto della normativa cogente, costituisce uno stimolo al miglioramento aziendale e un elemento di maggior tutela per le aziende certificate.

Come già accennato, è evidente l'armonizzazione con gli altri standard internazionali, infatti, la BS OHSAS 18001 è stata sviluppata in modo da avere una struttura il più aderente possibile con quella delle norme ISO, prime fra tutte norma ISO 9001 per la qualità e la norma 14001 per l'ambiente. Questa "parentela" facilita l'implementazione di "sistemi integrati" BS OHSAS 18001 con la ISO 9001, ISO 14001 ed altre norme internazionali.

Infine, è importante evidenziare i vantaggi derivanti dall'implementazione della norma BS OHSAS 18001:2007. Osservando il processo di adozione di un sistema di gestione della sicurezza da un punto di vista "costo/beneficio", a fronte delle risorse interne ed esterne necessariamente impegnate per la realizzazione, implementazione e possibile certificazione del sistema di gestione della sicurezza e salute, il raggiungimento di tale obiettivo potrà apportare all'azienda almeno alcuni dei seguenti benefici:

– possibilità di richiedere e ottenere un significativo sconto Inail dell'importo annualmente versato dall'azienda;
– maggiore garanzia di conformità legale e quindi minore possibilità di costi aziendali (responsabilità amministrativa e sanzioni) e di coinvolgimenti personali (penali e civili) derivanti da inadempienze legali, infortuni/malattie professionali;
– aumento del valore intangibile dell'azienda;
– possibilità di ottenere una riduzione del premio assicurativo come ad esempio per la copertura del rischio di incendio;
– miglioramenti nella gestione della documentazione inerente la Sicurezza, anche in relazione a eventuali richieste degli Organi di Controllo, delle Assicurazioni e di altre parti interessate;
– adozione di un approccio proattivo e preventivo piuttosto che reattivo, con conseguente riduzione delle risorse impegnate nella soluzione di possibili problemi emersi a seguito della mancata valutazione della Sicurezza in fase di pianificazione e decisione;
– maggiore sensibilità e consapevolezza del personale come conseguenza del miglioramento della cultura in materia di sicurezza e salute;
– riduzione degli attriti sindacali;
– sinergia più efficace fra le diverse figure aziendali la cui attività può avere impatti positivi o negativi in materia di salute e sicurezza;
– immagine più positiva riverberata sul territorio.

Una volta messi a fuoco gli elementi fondamentali per la comprensione della norma, si può passare ad una sua specifica introduzione.

Organizzazioni di ogni tipo si preoccupano sempre più di conseguire e dimostrare delle solide prestazioni in tema di salute e sicurezza sul luogo di lavoro (SSLL) controllando i rischi inerenti la SSLL, coerentemente con la propria politica e i propri obiettivi per la SSLL, e lo fanno nel contesto di una legislazione sempre più rigida, di sviluppo di politiche economiche e di altre misure che alimentano buone prassi per la SSLL, e di una preoccupazione sempre maggiore delle parti interessate riguardo le questioni inerenti la SSLL.

Molte organizzazioni hanno intrapreso dei "riesami" o degli "audit" per la SSLL al fine di valutare le proprie prestazioni in tema di SSLL. Da soli, però, questi "riesami" e questi "audit" possono non essere sufficienti per dare a un'organizzazione la sicurezza che le sue prestazioni non solo soddisfano, ma continueranno a soddisfare, i requisiti legali. Per essere efficaci, devono essere condotti all'interno di un sistema di gestione strutturato che sia integrato nell'organizzazione.

Le norme OHSAS che si occupano della gestione per la SSLL intendono fornire alle organizzazioni gli elementi di un efficace sistema di gestione per la SSLL, che possa essere integrato con altri requisiti di gestione e che aiuti le organizzazioni a conseguire obiettivi economici e per la SSLL. Queste norme, così come altre Norme Internazionali, non intendono creare barriere doganali o tariffarie né incrementare né cambiare gli obblighi legali di un'organizzazione.

La norma BS OHSAS 18001:2007 specifica i requisiti per un sistema di gestione per la SSLL che consenta a un'organizzazione di sviluppare e di attuare una politica e degli obiettivi che tengano conto dei requisiti legali e delle informazioni disponibili sui rischi inerenti la SSLL. Tale norma si prefigge di essere applicata a organizzazioni di ogni tipo e dimensione e di adeguarsi a condizioni geografiche, culturali e sociali diverse.

Il successo del sistema dipende dall'impegno da parte di tutti i livelli e di tutte le funzioni dell'organizzazione, soprattutto da parte dell'alta direzione.

Un sistema di questo tipo permette a un'organizzazione di sviluppare una politica per la SSLL, stabilire obiettivi e processi per conseguire gli impegni della politica, intraprendere le azioni necessarie per migliorare le proprie prestazioni e per dimostrare la conformità del sistema ai requisiti di questa norma OHSAS.

Il fine principale della BS OHSAS 18001:2007 è sostenere e promuovere delle buone prassi nell'ambito della SSLL, in equilibrio con i bisogni socioeconomici.

Si deve notare che ci si può occupare di molti dei requisiti contemporaneamente o li si può rivedere in qualunque momento.

La seconda edizione di questa norma (quella del 2007 citata dall'art. 30 del D.Lgs. 81/2008) oltre a sviluppare meglio alcuni requisiti al fine di renderli maggiormente comprensibili, ha tenuto in debita considerazione le clausole della ISO
9001, della ISO 14001, della ILO-OSH e di altre norme o pubblicazioni sui sistemi di gestione per la SSLL, al fine di accrescere la loro compatibilità a beneficio della comunità degli utenti.

Vi è un'importante distinzione tra questa Norma OHSAS – che:

– descrive i requisiti per il sistema di gestione per la SSLL di un'organizzazione;
– che può essere usata per la certificazione/registrazione e/o per l'autodichiarazione di un sistema di gestione per la SSLL da parte di un'organizzazione

e una Linea Guida sulla base della quale non si può certificare secondo le regole internazionali definite e il cui intento è fornire un'assistenza generica a un'organizzazione per istituire, attuare o migliorare un sistema di gestione per la SSLL.

La gestione per la SSLL abbraccia un'ampia gamma di questioni, comprese quelle con implicazioni strategiche e competitive.

La dimostrazione di una efficace implementazione di questa norma OHSAS può essere usata da parte di un'organizzazione per rassicurare le parti interessate sul fatto che sia stato adottato ed efficacemente attuato, un appropriato sistema di gestione per la SSLL.

La norma BS OHSAS 18001 rimanda alla OHSAS 18002 per eventuali approfondimenti a favore di organizzazioni che abbiano bisogno di una guida più generale su una vasta gamma di questioni inerenti i sistemi di gestione per la SSLL. Eventuali riferimenti ad altre norme internazionali sono comunque solo a scopo informativo, in quanto, come sopra spiegato, la norma certificabile secondo i canoni internazionali, e richiamata dall'art. 30 del D.Lgs. 81/2008, è solo la BS OHSAS 18001:2007.

---

1. "UNI EN ISO 9001" o "UNI EN ISO 14001" e altre, è la "denominazione" delle norme internazionali sui sistemi di gestione aziendali della qualità (9001) o ambientali (14001) ecc. Tali norme – adottate nel 1986 dall'ISO (International Organization for Standardization), l'organizzazione mondiale di normazione – sono state recepite a livello europeo (EN) e nazionale (UNI).
2. Documento di Valutazione dei Rischi.
3. Punto Sicuro, Anno 15, n. 3133.

Estratto dal libro "Modello organizzativo 231 e sicurezza sul lavoro"

di Giorgio Gentili - Maurizio Arena - Paolo Belardinelli - Patrizia Camilletti - Roberto Rocchegiani

Indice dei principali argomenti del volume

22 luglio 2014