

LINEE DI INDIRIZZO PER L'APPLICAZIONE DI UN SISTEMA DI GESTIONE DELLA SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO PER L'INDUSTRIA CHIMICA

INAIL

2023

COLLANA SALUTE E SICUREZZA



Appendice A - Dal sistema di gestione salute e sicurezza al Modello d.lgs. 231/01

In questa appendice vengono fornite alcune indicazioni per quelle imprese che volessero far evolvere il proprio sistema di gestione in un Modello Organizzativo e Gestionale (MOG) ai sensi del d.lgs. 231/01; è opportuno precisare che, ancorché previsto da un disposto normativo, l'adozione di un Modello Organizzativo e Gestionale è assolutamente volontaria e pertanto le aziende che dovessero decidere di non applicare quanto descritto nell'appendice delle presenti Linee d'Indirizzo, possono comunque godere di tutti i benefici connessi con l'adozione di un sistema di gestione della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

La stretta relazione tra i sistemi di gestione della sicurezza e i Modelli Organizzativi e Gestionali di cui al d.lgs. 231/01 viene delineata esplicitamente dall'art. 30, comma 5, del d.lgs. 81/08, dove si prevede che *“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 (SGSSL) 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”*.

Con questo disposto si sancisce quello che era già evidente sin dalla emanazione della legge 123/07, e cioè la strettissima connessione tra l'approccio sistemico e i requisiti necessari per soddisfare quanto previsto per un Modello Organizzativo e Gestionale ex d.lgs. 231/01 (per i reati presupposto relativi a salute e sicurezza sul lavoro – ex art. 300 del d.lgs. 81/08, il cui acronimo più utilizzato è MOG-SSL).

L'aspetto peculiare dell'art. 30 è l'accostamento tra la OHSAS 18001 o le UNI INAIL, effettuato per le parti corrispondenti, lasciando quindi a successivi atti o interpretazioni giurisprudenziali la definizione degli elementi organizzativi definiti “non corrispondenti”.

Poiché la OHSAS 18001:2007 è stata ritirata, è auspicabile un ulteriore chiarimento da parte della Commissione Consultiva Permanente, che formalizzi la connessione tra l'art 30 e la UNI ISO 45001:2018.

Su questi aspetti la Commissione Consultiva Permanente per la Salute e Sicurezza sul Lavoro ha emesso due documenti di supporto interpretativo: la lettera circolare del Ministero del lavoro e delle Politiche sociali del 11/07/11 e il d.m. 13/02/14 (già previsto dal comma 5 bis dell'art. 30 del d.lgs. 81/08).

Dalla lettura di questi documenti, si evince che l'elemento organizzativo che è necessario prevedere ed aggiungere all'approccio sistemico⁵ per ottenere un Modello Organizzativo e Gestionale è il sistema disciplinare, la cui adozione diventa quindi indispensabile a questi fini; nei successivi paragrafi di questa appendice si forniscono alcune indicazioni sulle caratteristiche che esso deve avere.

Un ulteriore elemento indispensabile per avere un Modello Organizzativo e Gestionale è la presenza di un Organismo di Vigilanza. Su questo delicatissimo e controverso aspetto, è bene precisare che l'art. 6 del d.lgs. 231/01 prevede che negli enti di piccole dimensioni le funzioni dell'organismo di vigilanza possono essere svolte direttamente dall'organo dirigente.

Circa le condizioni in cui tale previsione normativa si può realizzare vengono in aiuto le procedure semplificate del d.m. 13/2/14 di cui si riporta interamente uno stralcio del paragrafo 17: *“Un idoneo*

⁵ previsto dalle OHSAS 18001, dalle Linee guida UNI INAIL o dalle presenti Linee d'Indirizzo.

sistema di controllo sull'attuazione del modello va effettuato, ...omissis...attraverso la combinazione delle attività di due processi che sono strategici per l'effettività e la conformità del MOG: gli audit interni di sicurezza ed il riesame". Ai sensi della lettera circolare del Ministero del Lavoro dell'11/07/2011, "Si evidenzia come tali processi rappresentino un sistema di controllo idoneo ai fini di quanto previsto al comma 4 dell'art. 30 del D.lgs. 81/2008 solo qualora prevedano il ruolo attivo e documentato, oltre che di tutti i soggetti della struttura organizzativa aziendale per la sicurezza, dell'alta direzione (intesa come posizione organizzativa eventualmente sopra stante il datore di lavoro) nella valutazione degli obiettivi raggiunti e dei risultati ottenuti, oltre che delle eventuali criticità riscontrate in termini di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro". Quando ricorrano tali condizioni si può ritenere soddisfatto l'obbligo secondo il quale "il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli, di curare il loro aggiornamento è stato affidato ad un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e controllo"; quanto sopra è in coerenza con la previsione normativa che recita come "negli enti di piccole dimensioni i compiti indicati nella lettera b del comma 1 possono essere svolti direttamente dall'organo dirigente"

Qualora le condizioni di cui sopra non siano rispettate, o nel caso di enti di grandi dimensioni, è necessaria la nomina di un vero e proprio organismo di vigilanza; nel paragrafo successivo si forniscono indicazioni sulle caratteristiche e sui compiti che tale Organismo deve assumere nei MOG-SSL.

A.1 Organismo di Vigilanza (OdV)

Si tratta di una delle peculiarità del sistema richiesto dal d.lgs. 231/01 e la seconda "parte non corrispondenti" di cui all'art. 30 del d.lgs. 81/08, sicuramente la più complessa e discussa. Secondo questa previsione normativa, è necessario che l'Alta Direzione, oltre ad aver adottato il modello conformemente agli elementi sopra esposti, abbia "affidato il compito di vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del modello e di curarne l'aggiornamento a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e controllo"⁶

La normativa prevede che i compiti dell'Organismo di Vigilanza possano essere svolti *dall'organo dirigente negli enti di piccole dimensioni*; il decreto non descrive esattamente cosa si intende per piccole dimensioni; in questo senso possono venire in aiuto le procedure semplificate previste dal comma 5 bis dell'art 30 del d.lgs. 81/08 e pubblicate nel d.m. 13/02/14. Da tali procedure si desume che se in una piccola e media impresa gli esiti dei processi di audit interno e riesame di direzione sono oggetto di informativa non solo al DL ma anche all'alta direzione eventualmente sovrastante il DL stesso, allora l'organo dirigente può svolgere le funzioni di OdV.

Pertanto, sia che l'OdV sia individuato nell'organo dirigente che in altri soggetti, è necessario costituire per ogni impresa un OdV con i seguenti compiti:

- vigilare sull'osservanza delle prescrizioni e delle regole del SGSSL da parte di tutti gli attori ai vari livelli dell'organizzazione;
- verificare l'adeguatezza del modello, ossia la sua reale capacità di prevenire i comportamenti che possono favorire situazioni pericolose, infortuni, incidenti, malattie professionali, violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro;
- accertare il mantenimento nel tempo dei requisiti di solidità e funzionalità del modello;

⁶ D.lgs. 231/01 - art. 6, co. 1, lett. B

- proporre aggiornamenti della politica e del SGSSL in relazione alle novità legislative e regolamentari, al mutare delle condizioni organizzative interne, in recepimento degli esiti del monitoraggio del sistema;
- valutare l'effettivo recepimento delle proprie segnalazioni o proposte da parte dell'organo dirigente compresa l'erogazione delle sanzioni disciplinari.

In pratica l'OdV deve esercitare un doppio controllo sia sulla effettiva efficacia e validità delle regole, sia sulla corretta applicazione delle stesse. Le modalità attraverso le quali l'OdV realizza le proprie funzioni sono:

- la conduzione di indagini interne per l'accertamento di presunte violazioni delle prescrizioni del MOG-SSL;
- il coordinamento con i responsabili delle diverse funzioni/aree per i vari aspetti attinenti all'attuazione del modello;
- le verifiche sul campo, direttamente o tramite auditor incaricati, con particolare riferimento alle aree a rischio elevato;
- i controlli sull'effettiva presenza, sulla regolare tenuta e sull'efficacia della documentazione richiesta in conformità a quanto previsto dal modello.

Inoltre l'OdV è destinatario di informazioni che devono riguardare sia l'evoluzione delle attività che le violazioni del modello.

L'OdV di norma nell'ambito delle proprie attività effettua una riunione che si svolge con cadenza periodica (indicativamente mensile per le grandi imprese e con frequenza minore per quelle più piccole). Le riunioni vengono verbalizzate e i verbali vengono inviati all'Alta Direzione.

A.1.1 Flussi informativi verso l'OdV

Si riportano di seguito le attività, che devono essere oggetto di informazioni dirette all'OdV e sulle quali basare la vigilanza:

- valutazione dei rischi:
 - DVR vigente e ogni successivo aggiornamento o allegato sottoscritto da DL;
 - verbali delle riunioni periodiche ex art. 35 del d.lgs. 81/08;
 - rapporti di controlli ispettivi interni o segnalazione dai preposti;
 - segnalazione criticità/anomalie da parte dei lavoratori (anche in merito ai Dispositivi di Protezione Individuale e collettiva);
 - verbali di sopralluogo del RSPP e del MC;
 - verbale riunione/consultazione del RLSSA;
 - modalità di gestione delle sostanze chimiche pericolose, delle utilities (ad esempio, linea di O₂, N₂), dei gas anestetici e delle bombole;
 - piano di miglioramento.
- luoghi, postazioni e attrezzature di lavoro:

- adempimenti tecnico-amministrativi e documentali attestanti la conformità ai requisiti di sicurezza di luoghi di lavoro, postazioni di lavoro, macchine, impianti ed attrezzature di lavoro;
- certificato di agibilità;
- certificazioni di conformità CE di attrezzature, macchine, impianti o documentazione alternativa attestante la conformità normativa;
- SCIA relativa agli aspetti antincendio o, ove previsto, CPI;
- certificazione di conformità (o rispondenza) di impianti elettrici, messa a terra e scariche atmosferiche o documentazione alternativa attestante la conformità alla normativa cogente;
- documentazione connessa con le attrezzature ex art. 71 del d.lgs. 81/08 (ad esempio, a pressione)
- etc.
- appalti (compresi cantieri temporanei e mobili):
 - adempimenti connessi con l'applicazione della procedura specifica (evidenza della scelta dell'appaltatore con i requisiti previsti (DUVRI, PSC, PSS, nomine CSE, CSP etc.);
 - progetti, nomine delle figure responsabili ai sensi della normativa sui cantieri edili (responsabile dei lavori, CSP, CSE, direttore dei lavori);
 - contratti d'appalto, d'opera o di somministrazione sottoscritti dal contraente.
- formazione, informazione e addestramento dei lavoratori:
 - piano di formazione/informazione dei lavoratori ivi compresi quelli con diritto a formazione specifica (dirigenti, preposti, addetti emergenze e primo soccorso etc.);
 - statistiche complessive relative alla formazione erogata ed agli esiti della verifica dell'efficacia, compresa la verifica nel tempo.
- prevenzione incendi, primo soccorso e gestione delle emergenze:
 - piano di emergenza e di evacuazione (ivi compresi i nominativi degli addetti e i criteri di scelta degli stessi);
 - registro antincendio, comprendente la registrazione di tutti i relativi controlli, le verifiche, gli interventi di manutenzione, l'informazione e la formazione, CPI (e/o eventuali deroghe), etc.;
 - esiti delle simulazioni d'emergenza;
 - situazioni di reale emergenza verificatasi, la risposta del piano di emergenza e le conseguenze.
- sorveglianza sanitaria;
 - dati aggregati relativi alla sorveglianza sanitaria;
 - ricorsi avverso i giudizi di inidoneità;
 - casi di malattie professionali.

- sistema di verifica e controllo:
 - risultati del processo di monitoraggio e misurazione, con particolare rilevanza agli eventuali scostamenti o non conformità emersi;
 - andamento degli indicatori di prestazione;
 - esiti degli audit interni;
 - risultati delle indagini su infortuni gravi e malattie professionali.
- riesame di direzione:
 - verbale del riesame di direzione ivi compresi i nuovi piani di miglioramento e di formazione.

È importante ribadire che le attività dell'OdV si svolgono idealmente con "continuità di azione"; pertanto anche se i contenuti dei flussi informativi di cui sopra vengono analizzati durante la riunione periodica, all'OdV vengono trasmesse tempestivamente tutte le informazioni concernenti:

- la commissione di reati previsti dalla normativa vigente in materia di salute e sicurezza, i comportamenti non in linea con le procedure, con i sistemi di controllo, con la politica e in generale con le specifiche regole comportamentali adottate dall'impresa per la prevenzione degli infortuni sul lavoro;
- le notizie relative a procedimenti intrapresi da organi di vigilanza, quali ad esempio le ASL o i Vigili del Fuoco, l'Ispettorato del Lavoro, gli Organi di Polizia Giudiziaria o da qualsiasi altra autorità, dai quali derivi lo svolgimento di indagini per i reati a carico dell'impresa;
- i rapporti preparati dai responsabili delle varie funzioni dai quali possano emergere fatti, eventi od omissioni con profili di criticità rispetto all'osservanza delle norme;
- i provvedimenti disciplinari avviati, le sanzioni comminate ed eventuali archiviazioni.

A.1.2 Composizione e caratteristiche dell'Organismo di Vigilanza

Il d.lgs. 231/01 non dà elementi di nessun tipo in merito alla composizione che deve avere l'Organismo di Vigilanza. Pertanto, indicazioni utili si possono reperire nelle varie linee guida (in genere di organizzazioni datoriali) e nella giurisprudenza; oggi si ritiene concordemente che l'OdV possa essere monocratico o meno: cioè, in funzione delle dimensioni aziendali, del settore produttivo e della complessità del sistema adottato, può essere composto da un unico soggetto o da più persone.

Si ritiene opportuno precisare che ancorché si parli spesso dell'OdV come di un organo interno, questo termine va inteso nell'accezione di "parte interna del sistema"; infatti, si ritiene concordemente che è lecito avere OdV, sia totalmente interni, sia misti o anche solo totalmente esterni. Spesso in aziende almeno di medie dimensioni la scelta più equilibrata è un organismo composto da soggetti interni e con un presidente esterno oppure con membri esterni e un soggetto interno con funzioni di coordinamento.

I membri di un OdV devono possedere le caratteristiche di autonomia, indipendenza e professionalità.

I requisiti di autonomia e di indipendenza dell'OdV si riferiscono alla funzionalità dell'organismo e allo svolgimento dei compiti attribuitigli dalla normativa. Si richiede, quindi, l'autonomia

dell'iniziativa di controllo da qualsiasi forma di interferenza e/o di condizionamento da parte di qualunque soggetto dell'ente, e in particolare dell'organo dirigente. È essenziale, inoltre, che all'OdV non siano attribuiti compiti operativi all'interno dell'impresa, che potrebbero comprometterne l'obiettività in sede di verifica del MOG-SSL. Nel caso di organismi composti da soggetti sia esterni sia interni, poiché questi ultimi, come tali, non sono totalmente indipendenti, il grado di indipendenza dell'OdV dall'ente deve essere valutato nella sua globalità. Ovviamente fa eccezione la situazione in cui l'organo dirigente svolge i compiti dell'OdV di cui si è detto nel paragrafo precedente.

Il requisito della professionalità attiene al complesso delle conoscenze, delle competenze e degli strumenti che l'OdV deve possedere per svolgere efficacemente i propri compiti, ricomprendendo metodologie e tecniche specifiche proprie sia dell'attività ispettiva sia di quella di analisi dei sistemi di controllo, oltreché competenze giuridiche e in particolare penalistiche. Per l'acquisizione di tali conoscenze e strumenti, l'OdV può e deve avvalersi di tutte le risorse aziendali competenti e quindi nel nostro caso soprattutto del servizio di prevenzione e protezione aziendale.

A.2 Sistema sanzionatorio

In ragione della delicatezza dell'argomento si ritiene opportuno effettuare un breve approfondimento sulle sanzioni disciplinari che devono essere inserite all'interno del modello.

Al fine di una sua corretta applicazione, il legislatore ha stabilito che il modello non possa prescindere da un sistema disciplinare efficace.

Esso, infatti, costituisce un complesso di norme alle quali il personale dipendente deve attenersi scrupolosamente e la cui inosservanza deve comportare l'adozione di provvedimenti disciplinari applicati in conformità a quanto stabilito dal CCNL applicabile e dallo Statuto dei lavoratori.

Nella divulgazione del modello a tutti i soggetti interessati è, di conseguenza, opportuno esplicitare che lo stesso, nella sua interezza, costituisce parte integrante delle norme che regolano il rapporto di lavoro prestato in favore dell'impresa e, come tale, ogni violazione del modello è passibile di provvedimenti disciplinari.

Le specifiche fattispecie sanzionatorie (comportamenti attivi od omissivi per i quali sono previste sanzioni), derivanti dal mancato rispetto del modello, devono essere inserite o richiamate nel regolamento aziendale, se esistente, o comunque essere espressamente e formalmente poste a conoscenza di tutti i destinatari al momento dell'introduzione del modello (ad esempio, mediante una circolare interna), nonché esposte in luoghi accessibili a tutti (anche utilizzando la rete elettronica aziendale).