

CAPITOLO IV

TUTELA E PREVENZIONE: MODELLI DI ORGANIZZAZIONE E GESTIONE, CERTIFICAZIONE E QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE

Sommario: **4.1.** La valutazione economica degli investimenti in salute e sicurezza sul lavoro. – **4.2.** I modelli organizzazione e gestione: prospettive di prevenzione, gestione e circoscrizione della responsabilità amministrativa degli enti collettivi. – **4.2.1.** I sistemi di Gestione della Salute e Sicurezza ex D.lgs. 231/01 ed i Modelli di Organizzazione e Gestione ex art. 30 D.lgs. 81/08: verso un nuovo approccio culturale e gestionale della sicurezza. – **4.3.** Il sistema della certificazione e qualificazione dei M.O.G. e la valorizzazione delle imprese virtuose.

4.1 La valutazione economica degli investimenti in salute e sicurezza sul lavoro

Una trattazione del tema degli strumenti di tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro non può esimersi dall'approfondire quali siano *ex ante* le forme di prevenzione dei fenomeni infortunistici e tecnopatici. Inoltre l'oggetto della presente ricerca, ovvero le malattie professionali da esposizione ad agenti chimici e cancerogeni, con particolare attenzione ai casi di esposizione a sostanze tossiche in ambienti confinati, esige un approfondimento di quali siano le metodologie esperibili a livello aziendale,

che possano consentire la costruzione di un sistema organizzativo e gestionale dei rischi riconducibili alle lavorazioni svolte nell'impresa. Determinante in tale contesto è il concetto di "promozione della salute sul posto di lavoro", evidenziato già da tempo dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), che racchiude in sé tutte le attività ed i progetti posti in essere al fine di migliorare le condizioni sanitarie sul posto di lavoro, le quali vengono realizzate sia sulla scia degli obblighi fissati per legge che su base volontaristica. In entrambi i casi queste attività danno origine a dei costi per l'azienda, che la stessa deve armonizzare con le specifiche esigenze d'impresa. A tal fine, un'analisi dei costi e benefici degli investimenti in SSL (Salute e Sicurezza sul Lavoro) determina un giudizio di fattibilità degli stessi, tenendo conto delle variabili *target* e delle misure già attuate, che costituiscono l'elemento prodromico di una valutazione economica sia in termini commerciali che macro-economici.

In quest'ottica si colloca preliminarmente l'effettuazione in sede aziendale di una valutazione, che permetta di rendere evidenti non solo quali siano i settori della struttura aziendale in cui si renda necessario investire per rafforzare la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, ma anche quale sia il rapporto costi/benefici in tal senso. Lo strumento dell'analisi economica costituisce un ottimo approccio alla tematica in oggetto, in quanto si discosta dal tradizionale rapporto vincolante tra obbligo giuridico ed adempimento datoriale, preferendogli una valorizzazione dell'incentivazione dello stesso, quale mezzo di promozione di condotte virtuose imprenditoriali, nonché di individuazione dei casi in cui i benefici economici non sarebbero sufficienti per azionare un'azione preventiva. Merita ricordare al riguardo il concetto di "centro dei costi", che costituisce un'unità organizzativa aziendale che svolge una precisa attività di carattere tecnico, commerciale o amministrativo, con riferimento alla quale si eseguono la rilevazione ed il controllo dei costi, mentre la "localizzazione dei costi" ha lo scopo di consentire una più corretta determinazione degli stessi nella produzione, mediante una più centrata ripartizione dei costi elementari ed, inoltre, permette di controllare i costi di funzionamento dei singoli centri operativi. Per questo, le fasi di elaborazione degli investimenti in tema di SSL possono essere sinteticamente ripartite tra: raccolta e classificazione degli stessi; localizzazione tra i vari centri di costo; imputazione dei singoli costi ad esigenze specifiche in azienda. Di seguito, vi è poi la fase riguardante il "controllo dei costi", attuata mediante il confronto tra costi effettivi e specifici costi preventivi, determinati in base a specifiche ipotesi di svolgimento dei processi produttivi. Dalla contabilità a costi standard si possono rilevare i dati di scostamento per quantità e qualità, che rappresentano la "deviazione di efficienza" dovuta a variazioni nei rendimenti dei fattori produttivi per cause interne, utili per la valutazione economica. Al

fine di ottenere il massimo da una valutazione economica, essa dovrebbe essere frutto di un'attività congiunta tra: il datore di lavoro, i responsabili dei processi decisionali, i lavoratori o i loro rappresentanti, i tecnici in materia di sicurezza ed igiene sul lavoro, gli esperti finanziari. In generale dunque, si possono definire i costi legati al miglioramento della SSL d'impresa, quali spese fisse e variabili di prevenzione, nonché gli oneri conseguenti al trasferimento di una parte del rischio, quali le spese per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni, spese per l'assicurazione contro i danni materiali causati da infortunio, spese per assicurazioni contro eventi pericolosi nel caso in cui tale polizza copra anche eventuali infortuni sul lavoro. Dopo l'esecuzione di tale valutazione, che terrà conto sia dei costi che dei benefici, che si prevedono ricollegabili a tali investimenti programmati si potrà elaborare l'*indice di frequenza* degli infortuni e malattie professionali, quale rapporto tra il numero di infortuni ed una misura dell'esposizione al rischio (ore lavorate) entrambi omogeneamente delimitati nel tempo e nello spazio (territorio, stabilimento, reparto, settore, ecc.). Direttamente connesso all'indice di frequenza è l'*indice di gravità*, dato dal rapporto tra la misura della durata dell'inabilità (giorni persi per infortunio) ed una misura dell'esposizione al rischio (ore lavorate), anch'essi entrambi omogeneamente delimitato nel tempo e nello spazio. Utilizzando gli indici infortunistici "*frequenza-gravità*", si constaterà che quelli più marcati avranno creato degli scostamenti più sensibili, infatti ai costi standard si andranno a sommare i costi diretti ed indiretti imprevisi degli infortuni occorsi durante gli spazi temporali oggetto di analisi. Anche l'acquisto, con ricorso a finanziamenti esterni, di un nuovo impianto destinato alla produzione con maggior resa e sicurezza prevenzionale potrebbe apparire eccessivo se ci si ferma "*all'indice di indebitamento*", ma confrontando gli indici infortunistici in calo dopo l'acquisto si potrà rilevare l'indice R.O.I., ovvero la redditività del capitale investito in sicurezza d'impresa.

Tale metodologia è stata inserita anche nella Strategia europea per la salute e sicurezza sul lavoro 2007-2012, con l'intento di attuare una riduzione degli infortuni e delle malattie professionali di circa il 25%, che costituisce uno dei punti cardine delle politiche nazionali d'incentivazione all'investimento in Salute e Sicurezza sul Lavoro (SSL). Inoltre i dati dell'OSHA mettono in rilievo come il costo degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali sia compreso, per la maggior parte dei Paesi, tra il 2,6% ed il 3,8% del prodotto interno lordo (PIL). Quindi, ogni anno, solo in ragione del tasso d'incidenza degli infortuni, che sono pari a 4,9 milioni, si producono oltre tre giornate di assenza dal lavoro, che comportano un costo che grava sia sulle singole aziende quanto sull'economia nazionale. Dunque, una buona pratica di sistema gestionale della sicurezza non è solo conveniente per le grandi realtà

imprenditoriali, ma anche per le piccole e medie imprese, che ad esempio nel nostro Paese costituiscono gran parte delle aziende presenti trasversalmente in molteplici settori produttivi.

Le misure d'incentivazione agli investimenti in SSL, sono state oggetto del Rapporto sugli Incentivi economici per migliorare la sicurezza e la salute sui luoghi di lavoro dell'Agenzia Europea per la Salute e Sicurezza sul Lavoro (OSHA) del 2010 che ha riguardato la riduzione dei contributi sociali o dei premi assicurativi, in caso d'investimenti relativi al miglioramento dell'ambiente di lavoro, ovvero riduzione degli infortuni e malattie professionali, nonché aiuti economici per la messa appunto dei sistemi di gestione della SSL e l'introduzione di criteri ad essa attinenti per l'aggiudicazione degli appalti pubblici. Per quanto riguarda lo strumento degli incentivi pubblici, quest'ultimo ha mostrato caratteri ambivalenti in riferimento alla sua efficacia deterrente di condotte in violazione di legge, poiché si è riscontrato che esso sia utile in imprese che investano in sistemi di sicurezza ma solo qualora paghino l'imposta sulle società. D'altro canto è necessario collegare i programmi d'incentivi a quelli di monitoraggio ed intervento per migliorare la SSL, che i regimi di cofinanziamento (cd. *matching funds*), in cui il governo eroga una sovvenzione proporzionalmente al livello d'investimento effettuato, utilizzano quale metodo vincente per invogliare l'impresa ad effettuare tali spese. Tuttavia a fronte di tutto ciò si denota anche che tali tipologie d'incentivi risultano molto onerosi, a causa della complessità della struttura organizzativa pubblica che sottintendono. In merito ai criteri base per i sistemi di previdenza sociale ed i metodi di risarcimento dei lavoratori, non vi sono grandi differenze nei Paesi europei, in quanto fondamentalmente si è in presenza di un sistema assicurativo in monopolio, cui si contrappone solo in alcuni casi, come Finlandia, Belgio e Paesi Bassi, l'affiancamento di istituti previdenziali privati. Ciò che invece crea discrasia nei suddetti sistemi è l'attuazione delle politiche di formazione tese alla prevenzione: in tal caso, infatti, mentre nei sistemi monopolistici l'ente assicurativo trae sicuramente vantaggi dall'effetto positivo che gli investimenti producono sul tasso di domande di risarcimento, di contro in un mercato concorrenziale, la compagnia assicuratrice è esposta al rischio che l'impresa si rivolga altrove, vanificando gli incentivi erogati. Soluzione ipotizzabile in tali circostanze può essere la creazione di un fondo di prevenzione comune, finanziato da tutti gli assicuratori. Dunque, nel complesso i dati a disposizione dimostrano come l'investimento in sicurezza attraverso la politica degli incentivi sia efficace, ma solo se le imprese vi possano accedere in possesso di requisiti ben definiti, qualora l'obiettivo sia renderli fruibili da un considerevole numero di aziende, ovvero attraverso il sistema dei sussidi, se si vogliono promuovere soluzioni innovative per settori

specifici. Dunque alla luce dell'impegno fondamentale che l'UE si è assunta con la Strategia di Lisbona, che consiste appunto nel dare importanza all'aumento dell'occupazione e della produttività, attraverso una maggiore competitività, una diminuzione del costo del fenomeno infortunistico e delle malattie professionali, oltre che in termini di benefici sulla qualità della salute dei lavoratori, rappresenta un miglioramento della produzione ed efficienza aziendale.

Metodologie per la valutazione economica costi/benefici

La capacità di stimare un buon livello di SSL in azienda non è una competenza limitata alla sfera d'azione di economisti o specialisti del settore ma bensì dovrebbe essere oggetto di comprensione di tutti coloro che intervengono nell'ambito dello studio ed analisi della struttura gestionale d'impresa. Una delle prime indicazioni in materia è costituita dagli interventi dell'OMS, all'interno del Programma Globale per la Salute e Sicurezza sul Lavoro, che a partire dal 1999 è intervenuto attivamente per intrecciare una rete collaborativa con imprenditori e *decision marker* sul tema dell'investimento per il miglioramento delle condizioni lavorative, quale leva d'incremento dei profitti aziendali sul lungo termine. Tra le raccomandazioni fornite dall'OMS, si distingue il testo "*Tutelare la salute del Lavoratore*", elaborato nel 2002 dal TNO Work and Employment, Centro di collaborazione per la salute e sicurezza sul lavoro dell'OMS, che ad oggi rappresenta il documento recante le Linee Guida per l'effettuazione di tale valutazione economica dell'investimento che è alla base della decisione delle politiche aziendali per l'implementazione dei sistemi di SSL. Dal documento, il cui studio delle applicazioni nell'ambito microeconomico è tuttora in atto, emerge chiaramente come vi sia una chiara connessione tra condizioni di lavoro e rendimento dei lavoratori, nonché qualità dei prodotti e dei servizi offerti. Infatti, sul rendimento aziendale influiscono: la salute dei lavoratori ivi impiegati; la presenza o meno di fenomeni infortunistici e tecnopatici; un livello adeguato di apparecchiature e qualità ambientale, che consenta una produttività maggiore; saggi inferiori d'incidenza del tasso riferito alla responsabilità per la causazione d'infortuni e malattie professionali.

Quindi, se lo scopo di una valutazione economica è quello di evidenziare non solo i benefici finanziari, ma anche e soprattutto quelli intangibili, quali appunto il rendimento dei lavoratori o più semplicemente del clima aziendale, una comparazione di costi e benefici coinvolti in tale processo d'investimento non può prescindere da un'analisi di coloro i quali sono destinatari degli effetti degli stessi e tra questi vi sono: in primis gli stessi lavoratori, l'azienda e le compagnie assicuratrici e, di conseguenza, anche gli azionisti investitori che trarranno un vantaggio dai maggiori profitti in virtù dei maggiori oneri.

Tuttavia, la responsabilità di una corretta attuazione di un buon sistema di SSL investe sia l'azienda quanto i lavoratori, che saranno responsabili di un comportamento adeguato alle istruzioni ricevute in tal senso. A livello operativo, è primaria l'azione di coloro i quali sono responsabili di operare e rappresentare le esigenze aziendali in tema di SSL, i cd. *decision marker*, che effettuano le valutazioni economiche e le linee d'azione, nonché indicano quali debbano essere le opzioni d'intervento a disposizione, attraverso un'attività congiunta con i soggetti apicali d'impresa, che sono materialmente e giuridicamente responsabili delle politiche aziendali. Una valutazione economica si struttura in analisi dei costi/benefici e dei costi/efficacia. La prima valutazione, riguarda i costi diretti dell'infortunio o della tecnopatia, quali spese di cura del lavoratore, farmaci e prestazioni mediche, che possono essere pagate anche dal datore di lavoro, a mezzo l'aumento dei premi assicurativi, così come i costi indiretti, ovvero diminuzione della produttività, tempi di recupero psico-fisico e, laddove ciò non avvenga completamente, diminuzione della capacità lavorativa del soggetto, che si riversa sul datore e sulla collettività.

La seconda invece, che analizza i costi immediatamente percepibili di infortuni e tecnopatie, ha ad oggetto il calcolo relativo alla singola malattia, ovvero il costo del capitale umano. Un'analisi economica completa deve pertanto aver cura di contemperare entrambi questi aspetti e compito dei *decision marker* è veicolare l'idea che malattie ed incidenti sul lavoro rappresentino un costo troppo elevato per l'azienda. Ulteriore elemento che è necessario considerare è dato dal contesto nel quale si inserisce la valutazione in oggetto, che viene decisamente influenzato dalla tipologia di assistenza sanitaria, adottata nel Paese di riferimento, nell'ambito della quale vi sono variabili come: i parametri per il riconoscimento delle malattie professionali, la possibilità di ottenere un'indennità ed un risarcimento, l'accesso a fondi e sovvenzioni per migliorare le condizioni di lavoro, nonché la sussistenza di un rapporto di dipendenza tra entità dei premi assicurativi rispetto ai rischi o passati rendimenti aziendali. Inoltre, in molti Paesi vi sono dei sistemi di ribaltamento dei costi di malattie ed infortuni professionali sulle aziende o su chi materialmente ne è stato la causa, elemento che può costituire un valido incentivo per la prevenzione.

Nella valutazione in oggetto, fattore determinante è la percezione del tempo, poiché il rapporto tra quest'ultimo e l'investimento in sicurezza è fondamentale, in quanto nella maggior parte dei casi il ritorno economico non potrà essere valutato nel breve periodo, nell'arco del quale è necessario effettuare l'investimento stesso. In tale ottica è importante l'individuazione di un *orizzonte analitico*, quale l'arco temporale nell'ambito del quale sarà

possibile riscontrare gli effetti dell'investimento, che, ad esempio, non potrà essere inferiore a 40 anni nel caso della malattie lungo latenti. Di conseguenza, l'analisi economica di costi/benefici sarà strettamente interconnessa con il progresso scientifico e con le nuove legislazioni in materia. Sulla scorta di ciò, il gruppo decisionale aziendale potrà operare le valutazioni comparative, in base alle quali determinare le linee direttive della politica aziendale in tema di SSL, tenendo conto in tal caso, che le motivazioni che ne costituiranno il presupposto, saranno differenti a seconda che si consideri la struttura e la componente economico-finanziaria all'interno di grandi imprese o piccole e medie imprese.

Sul punto, nel caso di realtà aziendali di grandi dimensioni, gli interventi determinanti potranno essere finalizzati: al conseguimento di un riscontro d'immagine sia nel mercato in generale che rispetto ai propri diretti *competitor*; alla garanzia di una maggiore produttività, operando una riduzione dei rischi (si pensi al caso dei crescenti disturbi muscolo-scheletrici); all'attuazione di programmi di *screening* e sorveglianza sanitaria; alla definizione di un maggiore equilibrio vita-lavoro, anche in un'ottica motivazionale dei lavoratori stessi. Al contempo, l'attuazione di un'efficace politica in tema di promozione della salute e sicurezza sul lavoro, consente di migliorare l'ambiente ed il rapporto tra dirigenti di alto profilo e gli altri lavoratori, che si sentiranno più partecipi nelle decisioni aziendali. Tutto ciò è possibile solo se al centro di una buona politica di prevenzione vi è una corretta analisi dei rischi, che costituisce il fulcro delle attività mirate al conseguimento dei vantaggi e dei profitti connessi al miglioramento del proprio profilo aziendale.

Di contro, sul fronte delle PMI, che sono state oggetto di stima di oltre il 60% delle interruzioni dell'attività lavorativa superiore a nove giorni, a causa di infortuni o malattie professionali, per quanto detto si sta delineando un nuovo modo d'intendere tali realtà imprenditoriali, che in futuro dovranno dare prova, quale condizione indefettibile dell'efficacia dei propri contratti, dell'avvenuta effettuazione delle valutazioni di rischi connessi alla garanzia di SSL, nonché dell'esistenza di politiche aziendali efficaci in tal senso, analisi statistica di tutti gli infortuni e tecnopatie verificatesi ed obbligo di notifica di procedimenti recenti o pendenti in materia di SSL e di procedure esecutive ad essi correlate.

Dunque, tornando al processo di valutazione economica, generalmente esso è suddiviso in cinque *step*: individuazione delle modalità della valutazione e dei relativi obiettivi; scelta delle variabili e degli indicatori in base ai quali effettuarla; reperimento dei dati che permettono di quantificare costi e

benefici; valutazione e calcoli inerenti ai dati raccolti; interpretazione, utilizzo ed affinamento dei risultati.

Il primo di questi momenti è inerente alla considerazione degli obiettivi di prevenzione da raggiungere ed alle tecniche considerate più appropriate per procedere, tra cui: calcolo dei costi di malattie ed infortuni, confronto degli stessi attraverso un archivio aziendale apposito e analisi comparata di costi-benefici e costi-efficacia.

Il secondo passo riguarda la definizione di una *check-list* indicante tutti i fattori di costo più comuni, in relazione alla pratica ed alla teoria, considerando variabili quali: attività di gestione, politica aziendale ed investimenti relativi alla SSL; effetti connessi alla salute (ad es. morti ed incidenti fatali, assenteismo, turnover ecc.); effetti del rendimento aziendale (ad es. produttività, costi occasionali e lesione dell'immagine aziendale). La scelta delle variabili suddette dipende in gran parte dalla rilevanza di una data situazione nel contesto aziendale, ovvero da quella di una certa lavorazione, piuttosto che dalla semplice evidenza dimostrata dai dati a disposizione. I costi relativi agli interventi di miglioramento della SSL possono essere così sommariamente elencati: investimenti in apparecchiature specifiche per la sicurezza o costi addizionali od altri costi connessi alla stessa; investimenti addizionali (beni strumentali non direttamente connessi alla SSL); costi di progettazione, consulenza e pianificazione degli interventi ammodernamento ed acquisto di nuovi DPI; costi aggiuntivi, determinati dalle nuove procedure operative; tempo di lavoro straordinario del personale in occasione di formazione ed incentivazione alla partecipazione aziendale; costi dei servizi interni ed esterni per la prevenzione degli infortuni; altri costi relativi alla SSL non riconducibili ai precedenti. In generale è comunque possibile effettuare una ripartizione delle variabili di costo legate ad infortuni e malattie professionali tra, costi diretti, quali i periodi di malattia od il *turnover* del personale; indiretti, quali amministrazione gestionale delle assenze e perdita del tempo di produzione; responsabilità, spese legali e sanzioni ed infine costi intangibili, quali diminuzione del livello di SSL percepito all'interno ed all'esterno dell'azienda, ovvero la capacità innovativa della stessa e gli effetti sui premi assicurativi. Di contro, è possibile tracciare anche una lista dei maggiori benefici che conseguano ad un programma d'investimento in salute e sicurezza sul lavoro, come: il miglioramento del benessere aziendale, gli effetti sull'immagine d'impresa, l'impatto sui valori economici e non della medesima e la sua qualità produttiva. In specie, è importante valutare per quanto attiene agli infortuni e malattie professionali, quali siano i fattori presenti in azienda che possano determinarli, anche in ragione dell'evoluzione cognitivo-scientifica di merito (si pensi alle variegata forme tumorali,

patologie allergiche e malattie muscolo-scheletriche), poiché un intervento adeguato deve necessariamente ancorarsi ad una conoscenza degli stessi.

Il terzo passo consiste nel reperire i dati attinenti a costi e benefici della SSL, che potranno essere già in possesso dell'azienda, ovvero essere frutto di elaborazione *ad hoc*, partendo dalle evidenze ed analisi tecniche disponibili. Sulla scorta di ciò si elaboreranno stime e proiezioni per l'andamento dei fenomeni infortunistici e tecnopatici, alla luce dei programmati interventi di revisione.

Di seguito, la procedura proseguirà con la valutazione dei dati raccolti, dei quali si dovrà elaborare un corrispettivo valore in denaro. Tali procedure di calcolo si basano essenzialmente sul rapporto di corrispondenza tra le variabili di costo considerate, quali ad esempio quelle per la gestione della sicurezza, che vanno quantificate nelle retribuzioni per il tempo speso in formazione e fatture dei servizi esterni delle apparecchiature; tempo ed energie lavorative, che corrispondono all'ammontare totale delle retribuzioni; produttività, che corrisponde al valore totale delle unità addizionali prodotte; qualità produttiva, che equivale al valore dei prodotti scartati, al tempo perso in rilavorazione ed alle garanzie in riferimento ad esso; malattie, benessere e soddisfazioni sul lavoro ed immagine aziendale, che non hanno un vero corrispettivo in denaro. I moduli utilizzati per effettuare il calcolo dei costi/benefici così esposti, si fondano su una comparazione tra questi ed i benefici futuri, in relazione ai quali è opportuno considerare che per verificare la fattibilità di un investimento, un periodo normale di attesa per ottenere un ritorno va in media dai tre ai cinque anni, che diventano maggiori se proiezioni e stime sono più alte. Inoltre tutti i costi e benefici sono stimati in relazione alla situazione attuale al momento della valutazione, quindi se un intervento richiede misure straordinarie l'ammontare sarà negativo, mentre il denaro risparmiato o un'entrata straordinaria danno luogo ad un risultato positivo.

In ultimo, i risultati emersi dai calcoli effettuati devono essere correlati al contesto nel quale si collocano. A tal fine, è utile ricorrere ad indicatori economici, quali il cd. R.O.I., che identifica il ritorno degli investimenti, dato dal tempo necessario affinché essi compensino la spesa iniziale, che nell'industria viene considerato accettabile se è compreso tra i 2-3 anni, nonché il rapporto costi/benefici, che è dato dal rapporto tra tutti i costi e la somma di tutti i benefici ed il cui risultato è positivo quanto più esso è basso. A livello sociale, si usa comunemente un tasso di sconto del 3-5% applicato per tener conto della preferenza per il denaro nel tempo; a livello aziendale si usano invece tassi più alti, che in genere corrispondono alla somma tra quello d'inflazione e quello d'interesse senza rischio sui depositi bancari ed un

compenso per il rischio corso sull'investimento. Dunque in ambito aziendale i tassi effettivi oscillano tra il 10% ed il 15% ma possono essere anche superiori.

L'analisi della metodologia, e soprattutto, dell'impatto che abbia nell'investimento aziendale per il miglioramento delle condizioni di SSL, è stato anche oggetto di un'attenta analisi, a cura degli studiosi Tompa, Dolinsch, de Oliveira e Irvin, dell'*Institute for work & health* di Toronto, che nel 2007 hanno pubblicato "*A systematic review of Ohs interventions with economic evaluations*", ovvero una revisione sistematica sulla base degli interventi dell'OHS (Occupational Health and Safety), in tema di valutazioni economiche in SSL. Lo studio si pone l'obiettivo di analizzare diversi settori produttivi e tipologie d'intervento, tra cui: assistenza sanitaria e servizi sociali, trasporto, pubblica amministrazione, settore minerario ed estrattivo, commercio al dettaglio, istruzione, informazione e cultura, servizi di pubblica utilità. I programmi d'intervento e prevenzione sono stati suddivisi tra quelli riguardanti i disturbi muscolo-scheletrici e interventi ergonomici; malattie professionali; gestione della disabilità; interventi multipli, che comprendono due o più tipi d'interventi; promozione della salute; riduzione della violenza sul posto di lavoro. L'analisi è stata rivolta sia all'aspetto delle misure primarie di prevenzione, che hanno ad oggetto la riduzione degli infortuni e delle malattie professionali, sia delle misure secondarie, che puntano a prevenire le disabilità connesse a tali infortuni e tecnopatie. In ragione delle difficoltà tecnico-pratiche ed anche cognitive, connesse all'elaborazione di metodi di valutazioni economiche in tema di SSL che possano essere applicate su larga scala, lo studio in oggetto ha sperimentato un approccio basato su tre punti: interfaccia preliminare con gli *stakeholder* che abbiano un ruolo in azienda in materia; reperimento, studio ed elaborazione critica della letteratura già a disposizione, suddividendola in base alla metodologia d'analisi impiegata; l'esame del tipo di studio, dell'impostazione utilizzata, dell'esito ed il tipo di analisi economica o il risultato di misura. In merito a quest'ultima voce, si è posto in rilievo che molto spesso nelle valutazioni si contempli solo quella costi/benefici mentre non viene considerata quella del costo/utilità.

Gli esiti mostrati dallo studio per quanto concerne i costi e le conseguenze degli interventi adottati sul posto di lavoro per favorire la salute e la sicurezza sono stati graduati in base a tre livelli di evidenza, ovvero la presenza di una forte evidenza (*strong evidence*), di una moderata evidenza (*moderate evidence*) e di una limitata ed incerta evidenza (*limited to mixed evidence*). Dunque, si è riscontrata una forte evidenza negli interventi per la gestione dei diversamente abili in numerosi settori produttivi, per quelli di prevenzione

ergonomica e per gli infortuni muscolo-scheletrici nei settori del manifatturiero e del magazzinaggio; una moderata evidenza (*moderate evidence*) per gli interventi di prevenzione ergonomica e contro gli infortuni muscolo-scheletrici nei settori amministrativi e nel terziario in genere e per gli stessi interventi nel settore sanitario e nel settore dei trasporti. In ultimo, si è registrata la presenza di una moderata e limitata evidenza (*moderate to limited evidence*) per gli interventi di prevenzione delle patologie occupazionali nel settore sanitario e per gli interventi multi-componente nei settori manifatturiero e del magazzinaggio. Gli autori hanno inoltre evidenziato la forte preponderanza di studi condotti nell'ottica del datore di lavoro, interessati cioè a valutare i costi e gli effetti degli interventi per la società o per l'azienda, anziché per i lavoratori. In conclusione, le evidenze poste in luce dallo studio hanno segnalato la necessità di prendere in considerazione tutte le conseguenze riguardanti in SSL, le loro probabilità e spese ad essi associate; di colmare le lacune attinenti l'informazione con i dati di altri studi; di prendere in considerazione tutti gli aspetti fondamentali di una valutazione economico-globale; di assicurare la robustezza della prova dei risultati attraverso la sensibilità del nucleo di ipotesi e di riconoscere che l'analisi economica dovrebbe essere al centro di una considerazione autonoma nella decisione delle politiche aziendali.

Valutazione economica e rendimento dell'investimento in prevenzione

A corollario di quanto detto, si riportano gli esiti dello studio internazionale avviato nel 2010 dall'International Social Security Association (Issa), della tedesca Dguv e dalla Cassa d'assicurazione Bg Etem, avente ad oggetto il "Calcolo delle prestazioni di prevenzione a livello internazionale per le imprese: costi e benefici degli investimenti in sicurezza e della salute". Il risultato della ricerca conferma che le imprese abbiano un interesse ad investire in prevenzione, attraverso l'elaborazione di un indicatore di *performance*, ovvero il R.O.P. (rendimento di prevenzione), che viene utilizzato per misurare gli effetti economici degli investimenti, al fine di poter elaborare un'analisi costi/benefici, che sia il più aderente possibile ad una visione completa del quadro macro-economico e micro-economico. In base al suddetto studio, su un campione di 330 imprese in 15 Paesi, il totale degli investimenti annui per la prevenzione per ciascun lavoratore sarebbe indicativamente di 1.334 euro ed in corrispettivo, i benefici cui esso darebbe luogo, ammonterebbero a 2.940 euro, con un rapporto di 1 a 2,2. Dunque, se da un lato la voce dei costi relativa all'organizzazione sarebbe pari a 293 euro pro-capite annui, unitamente a 278 euro investiti in consulenze sulle tecnologie della sicurezza ed il sostegno del medico fornito dall'impresa, nonché altri "costi di investimento" nella misura di 274 euro, che si

andrebbero a sommare ai costi iniziali pari a 123 euro, dall'altro i vantaggi economici connessi alle sole ultime due voci, vanno quantificati in un valore aggiunto di 632 euro, risultante dal miglioramento dell'immagine dell'impresa. Sul fronte dei costi organizzativi invece, si è rilevato un valore aggiunto di 254 euro, derivante dalle innovazioni di prodotto e dalla seconda voce di spesa, in virtù del vantaggio conseguito in termini di prevenzione e riduzione delle perdite di tempo, quantificabili nella misura di 414 euro per dipendente in un anno. Ed ancora, il valore aggiunto generato dalla maggiore motivazione e soddisfazione dei lavoratori, pari a 632 euro sarebbe di gran lunga superiore al costo sostenuto per la formazione alla prevenzione di 141 euro, così come i risparmi generati dalla prevenzione delle interruzioni nel ciclo produttivo, pari a 566 euro e decisamente maggiori delle spese per gli equipaggiamenti individuali di protezione, calcolate in 168 euro. Passando alla qualità dei prodotti, l'incremento di quest'ultima è stimato intorno ai 441 euro, a fronte dei 58 euro annui di spese per esami diagnostici preventivi individuali e *screening* periodici, per i quali vi è un indice di R.O.P. di 7,6 (ovvero un euro frutterebbe 7,6 euro di ritorno). Pertanto sulla scorta dei dati raccolti può dunque desumersi che, in una scala da 1 a 6, l'effettuazione degli investimenti suindicati dia luogo ai seguenti risultati sul piano di una valutazione oggettiva di costi/benefici: riduzione dei rischi (5,08); aumento della consapevolezza dei rischi (5,05); riduzione delle violazioni alle norme di sicurezza (5,04); riduzione del numero di infortuni (4,98); miglioramento dell'immagine aziendale (4,8); miglioramento della cultura d'impresa (4,75); riduzione delle interruzioni sul lavoro (4,35); riduzione delle turbative al regolare svolgimento del lavoro (4,3); aumento del numero di innovazioni (4,19); miglioramento della soddisfazione del cliente (4,15); miglioramento del rispetto delle scadenze (4,01); miglioramento della qualità dei prodotti (3,99); riduzione dei tempi di recupero dei ritardi dovuti ad interruzioni (3,83); riduzione delle perdite di tempo (3,8); riduzione delle fluttuazioni della produzione (3,8).

Ulteriore profilo oggetto dell'analisi riguarda le metodologie impiegate per l'effettuazione di tale valutazione economica, che è stata analizzata a livello microeconomico, attraverso colloqui standard con esperti, quali imprenditori o personale addetto alla sicurezza, nelle aziende selezionate. Ai partecipanti al sondaggio è stata chiesta una valutazione dell'impatto della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro in otto distinti rami d'attività. Le risposte hanno evidenziato che vi è una percezione più netta dei benefici connessi alla prevenzione soprattutto nei settori nei quali è già presente un'attenzione maggiore al profilo del contenimento del rischio, come nella produzione, trasporti ed attività di magazzino, mentre di contro, risulta meno marcato l'impatto nel marketing o nelle attività di ricerca e sviluppo. Inoltre, se gli

effetti diretti, proprio in quanto tali, sono visibili nel breve periodo, quelli indiretti non sono oggetto di riscontro immediato e quindi sono apprezzati sul lungo termine. In generale, l'esito delle interviste ha comunque messo in luce un'opinione prevalente, che attesta la validità di tali investimenti in materia di SSL, che determinerebbero una riduzione dei costi nel lungo termine. Le imprese hanno considerato che vi sarebbero effetti positivi risulta anche per quel che concerne il miglioramento della motivazione e la soddisfazione dei dipendenti (+21%), il miglioramento dell'immagine dell'impresa stessa (+21%), nonché di coloro i quali si occupano della prevenzione delle perturbazioni nel ciclo produttivo (+19%).

In relazione alla tipologia delle aziende ed la loro localizzazione, le compagnie asiatiche, rispetto alle società europee e nordamericane, tendono a stimare in modo più importante l'impatto e gli effetti dell'investimento in sicurezza e della salute nei luoghi di lavoro e nelle pratiche ad essa relative. In secondo luogo, si registra un divario tra le grandi imprese e le PMI, poiché le prime sono generalmente più convinte rispetto alle seconde dell'impatto e degli effetti positivi di tali azioni sull'impresa stessa. Vi è poi una correlazione positiva tra la valutazione degli effetti della sicurezza per i lavoratori e l'azienda da una parte e l'efficienza in materia di mercato del lavoro dall'altra. Infine, nelle compagnie dell'Asia si riscontra la tendenza a dichiarare che investimenti aggiuntivi in materia di sicurezza e salute facciano aumentare oppure diminuire i costi d'impresa, mentre quelle europee e nordamericane stimano che i costi restino costanti, oppure diminuiscano.

L'esperienza del CIPRAL e la metodologia S.H.I.E.L.D.

Quanto detto è stato recepito e tradotto in fase sperimentale in Italia da parte del CIPRAL, Centro Interdipartimentale sulla Prevenzione dei Rischi negli Ambienti di Lavoro, dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, sulla scorta delle evidenze campionarie riscontrate, da cui emerge che la quasi totalità delle imprese, specie le PMI, non sia in possesso di un sistema adeguato di contabilizzazione dei costi per la prevenzione dei rischi e della sicurezza del lavoro in una prospettiva di management. Punto di partenza dell'analisi del CIPRAL è stato la rilevazione di un'insufficiente collaborazione tra Funzione Amministrativa e Servizio di Sicurezza e Prevenzione, in ragione della profonda distinzione e *gap* comunicativo sussistente tra i due soggetti, oltre ad una mancanza di contabilizzazione razionale dei costi della sicurezza, dovuta ad un disinteresse proprio delle figure manageriali d'impresa, che in virtù della scarsa diffusione del bilancio sociale tra le stesse, non sono tenute ad intrattenere rapporti costanti con gli *stakeholder* circa la propria politica della sicurezza. Sulla scorta di tali asserti, il CIPRAL ha analizzato e proposto l'adozione di un sistema di analisi e

determinazione dei costi inerenti all'attuazione delle politiche della sicurezza denominato S.H.I.E.L.D. (Safety and Health Indicators for Economic Labour Decisions) applicato alle quattro imprese aderenti al progetto. Obiettivo primario della metodologia è quello di attuare una politica aziendale della sicurezza a "costo zero" i cui punti focali sono dati dalla suddivisione dell'analisi dei costi in tali momenti: riclassificazione dei costi rilevati nel sistema contabile aziendale per contribuire al miglioramento della presa di decisione di tre attività gestionali investite dalla normativa, quali politica di prevenzione, quantificazione e controllo economico delle risorse finanziarie da investire, in base alle risultanze della valutazione dei rischi aziendali; identificazione dei costi della prevenzione e di quelli sociali, in relazione sia agli elementi interni all'impresa che esterni, in base a cui la Direzione aziendale è in grado di elaborare la propria politica di sicurezza sul lavoro alla luce di una logica di efficienza economica; determinazione del *budget* destinato all'attuazione di tale politica, sulla scorta di una comparazione razionale dei costi/benefici; elaborazione in fase di consuntivo dei cd. *costi totali effettivi*, quale somma tra i costi totali del *budget* così determinato, a sua volta risultato dalla sommatoria tra costi discrezionali della prevenzione ed obbligatori, oltre ai costi sociali effettivi sostenuti. Tali costi totali effettivi possono inoltre essere riportati in sede di redazione del bilancio sociale, che purtroppo di rado contempla anche la voce sui costi della sicurezza, anche per la mancanza di un'organica comunicazione basata su dati fattuali. In tale contesto, il metodo SHIELD si propone di colmare tale lacuna, in quanto offre informazioni complete e trasparenti circa la politica di sicurezza adottata e sui risultati conseguiti. Tra i principali vantaggi dello SHIELD si segnalano: l'utilizzo di un'analisi dei costi fondati su scambi monetari, quindi rilevabili in modo certo nel sistema contabile dell'impresa; il limitato impatto economico sul bilancio dell'operazione di riclassificazione dei costi, perché si affianca al sistema contabile principale esistente; la possibilità di utilizzare i dati di costo elaborati, in funzione della loro combinazione, per la determinazione di tre opzioni decisionali diverse quali, la politica di sicurezza, la programmazione ed il controllo economico della sua realizzazione operativa e la redazione del bilancio sociale. Inoltre, i costi rilevati con lo SHIELD possono essere riferiti ai dati fisico-tecnici (ad es. giornate perse, ore di formazione, ecc.), in modo da sviluppare ulteriori indici di costo e di produttività della sicurezza, onde apprezzare il suo contributo nell'economia complessiva dell'impresa. Da ultimo, si rileva la potenziale applicabilità della metodologia suindicata a tutte le imprese, sia di grandi dimensioni che alle PMI, che, si ricorda, rientra tra gli obiettivi primari che si prefiggeva lo stesso D.lgs. 81/08, ovvero la determinazione di modelli operativi e gestionali che potessero essere indirizzati a tutte le realtà imprenditoriali.

Alla luce di quanto esposto emerge chiaramente l'importanza che rivesta un'adeguata valutazione economica nell'ambito della determinazione delle politiche aziendali in tema d'investimenti in miglioramento della salute e sicurezza sul lavoro. Infatti, sia nelle grandi che nelle piccole realtà imprenditoriali, ciò consente di individuare le linee programmatiche d'azione, obiettivi e le strategie comuni ed efficaci, per correggere situazioni dal potenziale impatto negativo e coniugare le esigenze datoriali e dei lavoratori. Una perfetta integrazione tra costi di produzione e quelli della sicurezza porta gradualmente ad una posizione più favorevole dell'azienda, elemento che, unitamente ad una maggiore partecipazione del lavoratore nei processi produttivi, comporta un abbassamento del totale generale dei costi d'impresa. Pertanto, è indubbio che un investimento nel miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza sul lavoro rappresenti una chiara scelta di politica aziendale, tesa a coniugare produttività e benessere dell'ambiente di lavoro. Le stime ed i dati emersi dagli studi illustrati tracciano il quadro di un nuovo concetto emergente di costo connesso alla SSL, non più ancorato al mero adempimento formale-giuridico ma inserito a pieno titolo nel contesto di valutazioni di carattere imprenditoriale, che guardano all'investimento economico nell'ottica di un "*danno cessante*", da identificarsi nella riduzione sia dei fenomeni infortunistici che tecnopatici e dei costi diretti ed indiretti relativi agli stessi, sia di un "*lucro emergente*", consistente nei benefici economici e di *corporate identity*, da intendersi come immagine aziendale sia presso il pubblico che presso i propri *competitor*.

4.2 I modelli di organizzazione e gestione: prospettive di prevenzione, gestione e circoscrizione della responsabilità amministrativa degli enti collettivi

Un corretto approccio allo studio delle metodologie tecnico-giuridiche per l'attuazione di una tutela effettiva della salute e sicurezza sul lavoro non può prescindere dalla considerazione dell'evoluzione dei processi di modernizzazione degli strumenti prevenzionistici posti in essere, a livello comunitario e nazionale, nell'ambito delle stesse imprese. Infatti, sin dall'emanazione della direttiva quadro n. 89/391/CE del 12 giugno 1989 e delle successive direttive particolari che da essa sono promanate, è stato avviato un processo di approfondimento del ruolo determinante che il soggetto giuridico d'impresa abbia all'interno della predisposizione dei mezzi di prevenzione e tutela della sicurezza sul lavoro.

In tale contesto si colloca la Strategia sulla Salute e Sicurezza sul Lavoro, avviata dalla Commissione europea nel 2002 per dare modo ai singoli Stati membri di recepire le indicazioni dettate in materia a livello nazionale. Le indicazioni e le Linee Guida emanate in ambito europeo hanno posto in rilievo l'importanza dei modelli organizzativi d'impresa, alla luce dei cambiamenti del mercato del lavoro ed all'emersione di nuovi profili di rischio per i lavoratori.

In forza di ciò è stata emanata la Strategia comunitaria per la Salute e Sicurezza sul Lavoro per gli anni 2007-2012, tesa a contenere, e progressivamente a far diminuire, i fenomeni infortunistici e tecnopatici, attuando forme di tutela sia per i lavoratori tipici sia per coloro i quali siano implementati nell'organigramma aziendale, in forza di strumenti contrattuali atipici, quali sono tutte le forme di esternalizzazione e mobilità della forza lavoro.

Dunque, la tipologia dei modelli organizzativi del lavoro diviene determinante nell'assolvimento dell'obbligo di garanzia della salute e sicurezza dei lavoratori, specie laddove vi siano scenari di rischio particolarmente complessi, come l'esposizione ad agenti chimici e cancerogeni e le lavorazioni in ambienti confinati, che sono ad oggetto della presente ricerca. Tali profili di rischio sono presenti sia nelle cd. *high performance work organization* che nei modelli di cd. *total quality management*, basati sul decentramento decisionale, sul *team working* e sulla flessibilità funzionale delle micro-strutture.

Di contro, nelle strutture caratterizzate dall'esternalizzazione di gran parte dei processi produttivi o dall'eliminazione delle attività marginali, tali esigenze di tutela si connettono all'uso oculato degli strumenti contrattuali, che devono coordinare le varie articolazioni organizzative. L'insieme di tali elementi, unitamente all'errata sovrapposizione dei concetti di flessibilità lavorativa e d'insicurezza e precarietà delle condizioni di lavoro, rendono necessario un ripensamento dei modelli gestionali del rischio d'impresa connesso alla garanzia di salute e sicurezza.

Nel quadro testé tracciato l'approccio normativo nazionale è fondamentale, in quanto ad esso è affidato il compito di razionalizzare e semplificare gli adempimenti di tutti i soggetti d'impresa, siano essi grandi realtà industriali che PMI, in modo da consentire da un lato l'investimento in SSL, come si è avuto modo di evidenziare in precedenza, nonché l'adozione di pratiche virtuose nella gestione del rischio, senza compromettere le esigenze di produttività e competitività che richiede il mercato.

Responsabilità sociale d'impresa: i concetti di Safety e Security

Un'analisi dei sistemi di gestione del rischio d'impresa connesso alla tutela della salute e sicurezza non può prescindere dalla comprensione di quali siano i caratteri dello stesso, cui deve far fronte nella sua attività e le conseguenti responsabilità che possono derivarne.

Pertanto, è prodromica la cognizione del concetto stesso di responsabilità sociale d'impresa, intesa quale insieme di situazioni giuridico-sociali riferibili all'azienda in quanto tale ed avendo come referenti fisici specifici i singoli soggetti da essa prominenti. La definizione della cd. *Corporate social responsibility*, consiste nella volontà congiunta di istituzioni ed imprese, sia di piccole che di grandi dimensioni, di gestire in modo efficace le problematiche connesse all'azione delle stesse, che possano dar luogo ad un impatto sociale ed etico, al loro interno quanto nelle zone in cui svolgano le proprie attività. In tale quadro una visione sistemica dell'integrazione dei sistemi di gestione e responsabilità sociale d'impresa deve contemplare l'adozione e l'inserimento nei contesti aziendali dei riferimenti normativi tecnici ad essi correlati, tra cui è il caso di ricordare: lo standard ISO 9001:2008 per i Sistemi di gestione per la qualità; ISO 9004:2009 per Gestire il successo sostenibile di un'organizzazione - Un approccio di gestione della qualità; ISO 14001:2004, per i Sistemi di gestione ambientale; EMAS, Eco-Management and Audit Scheme, sistema comunitario di eco-gestione e audit; OSHAS 18001:2007 per i Sistemi di gestione della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, nonché i seguenti OHSAS 18001:2008 ed OHSAS 18002:2008, Sistemi di gestione della sicurezza e salute professionale, Linee Guida per l'attuazione della specifica OHSAS 18001.

Nell'alveo della normativa suddetta, con specifico riferimento alla responsabilità sociale d'impresa, si segnala inoltre lo Standard 8000, riguardante la *Social Accountability* del 1997, il cui concetto fondante è stato poi ripreso nel Libro Verde della Commissione europea del 2001, che stabilisce i requisiti di un comportamento eticamente corretto delle imprese e della propria filiera di produzione. Inoltre, esso garantisce i requisiti sociali, orientati all'incremento della capacità produttiva e di competitività delle organizzazioni che, volontariamente, decidano di garantire l'eticità del proprio ciclo produttivo ed ha quale oggetto: tutela dei diritti umani e dei lavoratori, tutela contro lo sfruttamento del lavoro minorile e garanzia di sicurezza e salubrità degli ambienti di lavoro. Lo Standard 8000 rappresenta una delle prime normative tecniche in attuazione sia delle convenzioni ILO che della stessa Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, in tema di garanzia di condotta etica delle imprese.

La procedura per la certificazione in base allo standard suddetto si articola in tre fasi. La prima consiste nella comunicazione ad un organismo accreditato della volontà di rafforzare il proprio Sistema di Gestione Sociale, ruolo che in Italia è svolto dagli Organismi di certificazione accreditati per la SA8000, aderenti al Network Lavoro Etico. Di seguito, è necessario dimostrare di essere in possesso dei requisiti richiesti dalla normativa tecnica ed impegnarsi a sottoporsi ad una visita ispettiva entro un anno, condotta da un team appositamente formato, che potrà sia accedere alla documentazione aziendale che intervistare i dipendenti. Qualora all'esito della visita emergano profili di discordanza con quanto previsto dalla normativa si potranno comminare provvedimenti correttivi e richiedere una nuova verifica.

La seconda fase comprende la verifica, direttamente o meno, dei propri fornitori e subfornitori, attraverso un'organizzazione esterna cui si affida tale compito, mentre la terza fase prevede che un ente terzo valuti il sistema di responsabilità sociale dell'organizzazione rispetto alla normativa di riferimento, al fine di poter rilasciare la certificazione. Dunque, riassumendo, il rilascio della predetta certificazione si compone di: una fase preliminare, cd. *pre-assessment*, riesame documentale, *audit* iniziale ed eventuale rilascio del certificato ed infine, *audit* periodici e di sorveglianza. I requisiti di tale sistema di responsabilità sociale si fondano sul cd. *Ciclo di Deming*, basato sul percorso P.D.C.A., ovvero: "*plan*", determinazione degli obiettivi e dei destinatari, nonché dei metodi per raggiungere gli obiettivi ed impegno nell'istruzione e nella formazione; "*do*", attuazione della pianificazione; "*check*", controllarne gli effetti; "*act*", intraprendere azioni appropriate. Tale metodologia d'intervento, che si analizzerà con più contezza nell'ambito dell'elaborazione dei modelli di organizzazione e gestione per la salute e sicurezza sul lavoro, parte dall'assunto che per il raggiungimento del massimo della qualità sia necessaria la costante interazione tra ricerca, progettazione, test, produzione e vendita e che ciò sia indifferibilmente connesso con la garanzia di una condotta responsabile dell'impresa.

I principi contenuti nello standard SA8000 sono i medesimi posti alla base di due documenti cui esso s'ispira, quali il Global Compact dell'ONU, che descriveva in nove punti l'impegno delle imprese nella gestione del lavoro e dell'ambiente, nonché la Carta dei Doveri Umani dell'International Council for Human Duties, che sancisce il rifiuto per lo sfruttamento del lavoro minorile e rivendica le pari opportunità tra uomo e donna. Inoltre, si è in attesa delle norme tecniche sulla responsabilità sociale delle imprese, che saranno contenute nelle Linee Guida UNI ISO-26000 dell'International Organization of Standardization, ovvero l'Organizzazione mondiale per la definizione di norme tecniche. Tale normativa, che continuerà tuttavia ad

essere un parametro cui le imprese potranno volontariamente aderire, prevede la collaborazione dei rappresentanti di varie categorie di *stakeholder*, quali imprese, governi, lavoratori, consumatori, organizzazioni non governative e sarà valido per tutti i tipi di organizzazioni, piccole e grandi, governative, commerciali o non-governative. Tra i principi generali cui s'ispirerà tale normativa tecnica si segnalano: la responsabilità che l'organizzazione dovrà assumersi, in riferimento all'impatto sulla società e lo sviluppo, accettando eventuali controlli in merito; trasparenza di tutte le proprie decisioni ed obiettivi, nonché della provenienza delle proprie risorse finanziarie; etica, per quanto attiene alla propria condotta rispetto all'ambiente ed ai lavoratori; rispetto per gli *stakeholder* e per la legislazione cui siano sottoposte le imprese.

Tale attenzione alla difficile tematica della coniugazione delle esigenze di competitività d'impresa e garanzia etica delle proprie attività è stata di recente oggetto anche della Comunicazione della Commissione europea del 25.10.2011 n. 681, che ha connesso la responsabilità sociale d'impresa al tema della disabilità, nonché della stessa L. 92/2012 dell'ordinamento italiano, che è intervenuta sul complesso quadro della disciplina del mercato del lavoro, la quale ha sancito che entro nove mesi dalla propria entrata in vigore, vi dovrebbe essere l'emanazione di decreti legislativi in attuazione del principio di partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa. In specie, si è previsto, attraverso lo strumento degli Organismi paritetici, congiunti o misti, di rafforzare le competenze di controllo e partecipazione alla gestione di materie quali, sicurezza sui luoghi di lavoro, promozione ed attuazione delle pari opportunità, organizzazione del lavoro, forme di remunerazione in base al risultato, servizi sociali e welfare aziendale. In tale ottica, sia la stessa Commissione europea, a mezzo la devoluzione delle risorse del FSE (Fondo Sociale Europeo), sia lo stesso Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali italiano, con la collaborazione delle Regioni e degli altri enti locali, cercano costantemente di puntare sulla valorizzazione delle procedure per la selezione dei soggetti d'impresa. Scopo primario di tali politiche è costituito dall'intento di perseguire una qualificazione delle imprese, tematica di cui ci occuperà con più contezza in seguito, onde favorire l'entrata e la permanenza nel mercato di soggetti virtuosi, che mirino a coniugare competitività e minimizzazione del rischio d'impresa con la sostenibilità sociale della propria attività.

In proposito, è opportuno operare una distinzione tra il *rischio imprenditoriale*, ovvero il complesso dei rischi derivanti dall'attività imprenditoriale nei confronti delle persone, dei beni dell'impresa e del mondo esterno, dal rischio non imprenditoriale, che invece riguarda l'impatto del mondo esterno sull'impresa. Tali concetti sono identificabili rispettivamente

nella cd. *safety* e *security*, che danno luogo a responsabilità differenti sia dal punto di vista giuridico che per quanto concerne la salvaguardia dell'impresa stessa.

Il concetto di *safety* aziendale va identificato con l'obbligo dell'impresa di garantire un livello di “*sicurezza socialmente accettabile*”, all'interno ed all'esterno di essa, da cui deriva anche la responsabilità del datore di lavoro, in relazione agli obblighi di controllo e prevenzione ad esso riconducibili. La garanzia di *safety* è inoltre direttamente connessa alla definizione di un percorso largamente codificato, che ha come riferimenti le direttive comunitarie vigenti e le leggi corrispondenti degli Stati membri.

In merito al concetto di *security*, essa è generalmente associata ai rischi non imprenditoriali, ovvero derivanti dal mondo esterno, quali ad esempio: calamità naturali, di origine sociale e tecnica; atti di danneggiamento diretto, vandalici o terroristici, alterazione di brevetti o marchi, ovvero conseguenza di atti di danneggiamento diretto o per informazioni non filtrate; atti di danneggiamento indiretto, che possono creare psicosi, sottrazione od alterazione di marchi e brevetti, infiltrazioni nei sistemi informatici, come canali commerciali, finanziari, tecnici e procedurali. A tali tipologie di rischio corrispondono responsabilità di tipo penale, civile e sociale nei confronti del mondo esterno, sia dell'imprenditore stesso, quanto degli altri soggetti facenti parte dell'organigramma aziendale, in ragione delle proprie competenze specifiche. In tale contesto, l'imprenditore ed i soggetti istituzionali, che hanno il compito di regolamentare lo svolgimento dell'attività d'impresa ed agire congiuntamente per garantire un livello di sicurezza che sia, come detto, “socialmente accettabile”, da intendersi in un'accezione ampia, quale rapporto con il mondo esterno, in un'ottica di minimizzazione dei conflitti e teso a raggiungere l'obiettivo comune della crescita.

Con riferimento al concetto di *safety* sono importanti le procedure ed i piani di *business security*, che si pongono l'obiettivo di individuare, analizzare e risolvere, ipotesi di minacce ed illeciti su *asset*, patrimonio, informazioni, ITC e servizi, che possono dare luogo a danni indiretti, diretti e consequenziali. Funzione primaria della *security* aziendale è l'attuazione di un coordinamento e gestione delle attività di sicurezza, in relazione a sedi, personale, patrimonio informatico, sicurezza e *compliance*, quale governo del processo di gestione del rischio volto ad evitare sanzioni civili ed amministrative, perdite finanziarie e d'immagine tramite regolamenti, norme di autoregolamentazione e codici di condotta, nonché sicurezza e gestione degli incidenti. Tutto ciò è affidato ad un processo di analisi della *security*, che comprende: analisi strategica di tipo macro-ambientale ed organizzativa, individuazione dei rischi e valutazione degli stessi; determinazione delle contromisure e *gap analysis*,

onde predisporre un idoneo *Security Action Plan*, che pianifichi tempi e modalità per la gestione delle risorse umane ed economiche, al fine di ridurre i punti di vulnerabilità ed i costi in termini di risorse ed assegnazione delle responsabilità per l'implementazione degli strumenti di sicurezza. In ultimo, è importante prevedere un continuo e periodico monitoraggio ed aggiornamento delle misure predisposte, in modo da renderle rispondenti all'evoluzione delle esigenze riscontrate.

Quanto detto in merito ai concetti di *security* e *safety* aziendale, con riferimento in specie alla seconda, sarà oggetto dell'analisi seguente, riguardante i Sistemi di Gestione della Salute e Sicurezza, di cui al D.lgs. 231/01 ed i Modelli di Organizzazione e Gestione, ai sensi dell'art. 30 del D.lgs. 81/08 e s.m.i., che si propongono quali risposte operative alle esigenze testé evidenziate.

4.2.1 I Sistemi di Gestione della Salute e Sicurezza ex D.lgs. 231/01 ed i Modelli di Organizzazione e Gestione ex art. 30 D.lgs. 81/08: verso un nuovo approccio culturale e gestionale della sicurezza

Un'analisi oggettiva dei nuovi modelli gestionali d'impresa, alla luce dell'evoluzione del mercato del lavoro e del quadro normativo vigente e scevra da qualsivoglia condizionamento dettato da approcci sterili e meramente formali, non può esimersi dal contemplare l'elaborazione di un buon sistema organizzativo con riferimento alla problematica della garanzia della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. In tale ottica è necessario che l'osservanza del precetto giuridico si traduca nell'attuazione di un nuovo modello culturale della gestione del rischio, in cui l'elaborazione organizzativo/gestionale divenga traslazione concreta delle indicazioni normative.

In linea con quanto detto si pongono gli strumenti di cui si procederà all'analisi, quali prassi applicative di una corretta gestione, sia delle tipologie di rischio aziendale che a livello generale, possano dar luogo alla manifestazione di reati cui ricondurre la responsabilità del soggetto giuridico d'impresa con riferimento al Modello di Gestione della Salute e Sicurezza sul Lavoro (SGSL) di cui al D.lgs. 231/01, quanto in conseguenza degli obblighi specifici di garanzia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, nel caso dei Modelli di Organizzazione e Gestione ex art. 30 D.lgs. 81/08.

Punto di partenza per la disamina afferente ad entrambi i sistemi suindicati, è la questione giuridica attinente all'ammissibilità di una responsabilità delle persone giuridiche derivante da reato, che per lungo tempo, anche a seguito dell'emanazione nel nostro ordinamento del D.lgs. 231/01, ha contrapposto differenti posizioni dottrinarie in merito. La scelta operata dal Legislatore italiano si pone nel solco dell'esperienza di altri Paesi, sia basati su un ordinamento di *civil law*, come la Francia, che prevede una forma di responsabilità penale delle cd. *personnes morale*, la Germania, quest'ultima che come l'Italia si limita al sancire la responsabilità amministrativa dei soggetti giuridici, nonché di Paesi di *common law*, come la Gran Bretagna, che già dal 1842 affermava la responsabilità penale delle persone giuridiche.

La *quaestio* riguardante la qualificazione giuridica della responsabilità ascrivibile alle imprese, se per alcuni risulta essere oggetto di una disquisizione meramente accademica sulla ipotizzabilità di un *tertium genus* tra responsabilità penale personale ex art. 27 Cost. ed amministrativa, in realtà essa è tuttora al centro di un fervido dibattito. Difatti, in virtù della contrapposizione tra chi sostenga in via assoluta il brocardo *societas delinquere non potest*, alcuni denunciano che la responsabilità di cui al D.lgs. 231/01 in realtà dissimulerebbe una vera e propria responsabilità penale, mentre altra corrente di pensiero non ravvede alcun tipo di contrasto in tal senso, fermo restando la possibilità da parte del giudice penale di irrogare mere sanzioni amministrative, ben distinte dalla responsabilità penale riferibile ai singoli soggetti, che abbiano agito all'interno dell'impresa. Tuttavia, quanto detto non è frutto di mera riflessione speculativa, poiché le conseguenze sul piano sostanziale e processuale ivi riconducibili sono molteplici, si pensi ad esempio, alla questione sull'ammissibilità della costituzione di parte civile nel processo penale dei privati contro gli enti.

Obiettivo primario del D.lgs. 231/2001 era quello di individuare tutte le fattispecie penali astrattamente ricollegabili allo svolgimento dell'attività imprenditoriale (cd. reati-presupposto), sia nella propria connotazione consumata che tentata, secondo un modello tassativamente rigido nella determinazione delle ipotesi sanzionabili ed in base ad un criterio d'imputazione ben definito. Per quanto concerne l'ambito di applicazione soggettiva della normativa, l'art. 5, comma 1, lett. a) fa riferimento alle "...persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale, nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso"; mentre la successiva lett. b) individua le "...persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti di cui alla lettera a)". Dunque, si delineano così le cd. *figure apicali d'impresa*,

ovvero coloro i quali rivestano nell'organigramma aziendale posizioni di vertice o che siano direttamente dipendenti da questi ultimi, in modo da porre in essere condotte che rilevino nella sfera giuridica dell'ente, con la conseguente applicazione allo stesso delle sanzioni amministrative previste per legge. Tali requisiti soggettivi fondano un legame d'interdipendenza tra soggetto ed ente, tanto che anche qualora egli non sia identificabile, ovvero intervenga successivamente alla condotta la concessione dell'amnistia, ai sensi dell'art. 8 della predetta normativa, ciò non rileva ai fini della responsabilità dell'ente stesso. Sulla portata della nozione dei soggetti apicali d'impresa, alla luce dell'interpretazione costante, devono senz'altro annoverarsi: i cd. *top management*, quali il legale rappresentante, il consigliere delegato, il membro del comitato esecutivo, il direttore generale, che ex art. 2396 c.c. è equiparato per la responsabilità civile all'amministratore, ed, in generale, tutti coloro i quali rivestano funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale, nonché le persone che esercitano, anche di fatto, la gestione ed il controllo dello stesso. Tuttavia, l'individuazione di tali figure nel tempo è divenuta sempre meno legata al dato formale, con riguardo maggiore alle funzioni svolte in concreto nell'impresa, anche e soprattutto in virtù della disciplina attinente all'ammissibilità della delega di funzioni, di cui si dirà in seguito, in materia di sicurezza sul lavoro. Un'ultima precisazione va condotta in ordine alle modifiche apportate al sistema della ripartizione delle funzioni e responsabilità, a seguito dell'entrata in vigore della riforma societaria di cui al D.lgs. n. 6/2003, che ha innovato la disciplina delle funzioni gestorie e di controllo. Ed infatti, tale normativa, specie con riguardo alle S.p.A., ha sancito la competenza esclusiva degli amministratori in materia di gestione, che si sostanzia in una maggiore responsabilità riconducibile in capo a questi ultimi, in luogo di quella assembleare, sia nel sistema tradizionale che opzionale. In tal modo, si ridisegna la disciplina delle deleghe di funzioni e si valorizza la figura dell'amministratore, quale soggetto autonomo, che debba eseguire la propria prestazione dirigenziale secondo diligenza professionale, dunque in ossequio al parametro dell'*homo eiusdem professionis et conditionis*. Di contro, la stessa riforma societaria ed il D.lgs. 81/08 in tema di sicurezza sul lavoro non esclude dalla responsabilità per la propria condotta, coloro i quali "di fatto" esercitino funzioni di controllo ed organizzazione d'impresa, quali gli amministratori di fatto, il "socio sovrano", quale detentore di una percentuale maggioritaria del capitale sociale, il "socio tiranno", che pur non avendo la totalità della partecipazione al capitale tragga vantaggio della propria posizione sostanziale di dominio, ovvero il socio unico di una società unipersonale. Tendenzialmente più agevole è invece l'identificazione dei "soggetti sottoposti all'altrui direzione" di cui alla lett. b), tra cui senz'altro

possono ricomprendersi tutti coloro i quali siano legati da rapporto di lavoro subordinato con l'azienda, ma di fatto non vi è ragione per escludere anche i cd. lavoratori atipici, che concretamente rivestano posizioni di controllo e direzione nell'organigramma.

Passando invece ai requisiti oggettivi della condotta dell'agente, l'art. 5, comma 1, specifica le nozioni di "interesse" e "vantaggio", quali elementi caratterizzanti l'azione/omissione posta in essere. Sul punto non sono mancati gli interventi dottrinari e giurisprudenziali, che hanno chiarificato la portata della dizione "interesse o vantaggio" della condotta dell'agente in tal senso, identificando nell'interesse, da valutare *ex ante*, il fine astratto, orientato teleologicamente, cui tende la condotta, che può essere esclusivo o concorrente con il vantaggio per l'impresa, purché non riguardi esclusivamente l'agente, elemento che ai sensi dell'art. 5, comma 2, elidrebbe il nesso oggettivo tra soggetto ed interesse aziendale. Per quanto concerne la nozione di vantaggio, esso si sostanzia nell'utilità, di carattere economico o meno, che deriva dall'azione/omissione, da valutare *ex post*, rispetto alla stessa, che tuttavia laddove non sia compresente all'interesse in astratto riconducibile alla condotta del soggetto agente, non potrà comportare alcun addebito di responsabilità dell'ente, in mancanza di un effettivo vantaggio conseguito.

Fatte tali precisazioni in merito ai requisiti oggettivi e soggettivi per l'applicazione della normativa in esame, è opportuno analizzare uno dei punti maggiormente discussi e controversi della stessa, ovvero la possibilità per il soggetto giuridico di godere dell'efficacia esimente dalla responsabilità amministrativa rispetto agli illeciti contemplati dal legislatore, qualora l'ente dia prova che, ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. a), D.lgs. 231/01 "*l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi*". Orbene, innanzitutto tra i punti maggiormente dibattuti della disposizione suindicata si segnala quello riguardante l'idoneità del modello di organizzazione e gestione, al fine di prevenire la commissione di tutti i reati-presupposto, previsti dal D.lgs. 231/01. Ed infatti, la variegata tipologia di fattispecie astratte ivi previste, tassativizzate dall'art. 24 a 26 del decreto legislativo, che spazia dai delitti informatici (art. 24-bis) ai reati societari (art. 25-ter), dai delitti contro la personalità individuale (art. 25-quinquies), sino alla materia della sicurezza sul lavoro (art. 25-septies) a seguito dell'intervento di riforma della L. 123/07 e del successivo D.lgs. 81/08, pone la complessa questione sulle modalità di elaborazione ed attuazione dei M.O.G. in modo che possa esplicitarsi l'efficacia esimente dello stesso, ai fini della responsabilità amministrativa dell'ente. Un primo

riferimento normativo sul contenuto minimo che debba possedere il M.O.G. deriva dal successivo comma 2 dello stesso art. 6, che sancisce che esso debba: “*individuare le attività nel cui ambito possono esser commessi reati; prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l’attuazione delle decisioni dell’ente in relazione ai reati da prevenire; individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati; prevedere obblighi di informazione nei confronti dell’organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l’osservanza dei modelli; introdurre un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello.*” In tale ottica, sono quindi determinanti le attività di monitoraggio costante della struttura dell’ente, con attenzione alle singole unità strutturali ed organizzative dotate di autonomia finanziaria e funzionale, con verifiche periodiche sia del funzionigramma aziendale interno ed esterno delle deleghe, sia della rappresentanza e delle singole procure. In merito ai sistemi atti ad individuare le situazioni di rischio specifico presenti in azienda, utile parametro di raffronto è costituito dagli standard internazionali di merito, come le Linee Guida UNI-INAIL 2001, ovvero il British Standard OSHAS 18001:2007, che sono divenuti parametri di redazione ed attuazione di un corretto SGSL, in tema di salute e sicurezza sul lavoro, poiché in relazione ai singoli protocolli operativi, che identificano le esigenze di prevenzione che si propongono i M.O.G., sarà necessario far riferimento a linee guida e criteri differenti.

La previsione normativa suindicata tassativizza tutti gli elementi irrinunciabili e caratterizzanti un corretto modello di organizzazione e gestione ex D.lgs. 231/01, quali: forme di organizzazione, linee guida, principi, procure, deleghe, processi, procedure, istruzioni, software, standard, programmi di formazione, clausole, organi, piani, *report*, *checklist*, metodi, sanzioni, *internal auditing*. Tra queste, alcune sono già connaturate alla struttura aziendale, come l’Organismo di Vigilanza, l’identificazione e valutazione della cd. *attività sensibili* in riferimento allo specifico rischio-reato che si vuole prevenire, la codifica degli obblighi informativi dello stesso O.d.V.. Di contro, altre attività sono peculiari del modello predetto, come la predisposizione di un sistema disciplinare e la procedura di *internal auditing*. Inoltre, onde poter godere della prevista efficacia esimente, il modello andrà documentato formalmente, verificato ed aggiornato pedissequamente. Quanto detto è ulteriormente comprensibile alla luce del dettato normativo, che non si limita ad indicare caratteri e modalità attuative del M.O.G. ma bensì a sancire che, qualora non si riscontri in concreto la sua efficacia nel prevenire i reati *ex lege* ipotizzati, la semplice adozione del modello non avrà alcun tipo di riverbero in ordine all’esonero dalla responsabilità amministrativa dell’ente. Difatti, per quanto attiene all’Organismo di Vigilanza, quale organo interno

alla società, che nel solo caso di realtà imprenditoriali di piccole dimensioni potrà coincidere con l'organo amministrativo, cui è affidato il compito di vigilare sull'attuazione del modello sulla scorta d'idonei programmi di conformità elaborati, in un'ottica di garanzia dell'effettività del proprio operato, esso è dotato di autonomia ed indipendenza ed i suoi componenti, esterni od interni all'azienda, devono essere di comprovata esperienza, professionalità ed integrità sociale. Tale organo è generalmente responsabile di: proporre gli adattamenti e aggiornamenti del modello; vigilare e controllare l'osservanza e l'efficace attuazione dello stesso da parte dei destinatari; gestire o monitorare le iniziative di formazione e informazione per la diffusione della conoscenza e della comprensione del modello da parte dei destinatari; gestire e dare seguito alle informazioni ricevute sul funzionamento del modello. Inoltre, sussiste l'obbligo d'informazione nei confronti dell'organismo in oggetto, ragion per cui se ne deduce che un capitolo dei modelli debba essere dedicato alla gestione dei flussi informativi, con definizione della loro ampiezza, qualità, periodicità e dei soggetti cui è deputata l'informazione, con connotazioni diversificate in base alla tipologia della persona giuridica considerata. In merito alle responsabilità riconducibili in capo all'O.d.V., vi è da segnalare che, nonostante la variegata tipologia di *compliance officers*, sembra potersi escludere che possa configurarsi un obbligo di impedire l'evento-reato, con la conseguente insorgenza della responsabilità dei componenti dello stesso, qualora un soggetto qualificato compia uno dei reati-presupposto nell'interesse e/o vantaggio dell'ente. Di conseguenza, unico obbligo configurabile in capo a tale organismo sarà la sorveglianza sulla funzionalità, potenzialità preventiva ed efficacia del modello, senza alcuna attinenza con l'impedimento dei reati che possano originarsi all'interno dell'impresa, mentre in caso di omessa o carente vigilanza da parte dell'O.d.V., se ciò non eliderà la responsabilità amministrativa dell'impresa, tuttavia renderà non punibili i singoli componenti della stessa a titolo di concorso omissivo nel delitto-presupposto.

Ulteriore carattere peculiare del M.O.G., così come previsto dall'art. 7, comma 4, lett. b), del D.lgs. 231/01 è la previsione di un idoneo sistema disciplinare, che possa sanzionare adeguatamente coloro i quali commettano delle infrazioni connesse al modello stesso. La sua attività costituisce una delle caratteristiche fondamentali da esplicitare nel M.O.G., specie per quanto riguarda i fattori rischio connessi alla sicurezza sul lavoro, di cui si dirà più contatamente successivamente.

La normativa del 2001 si caratterizzava per un duplice profilo d'impatto sulla sfera giuridica del soggetto d'impresa: da un lato si prevedeva l'assoggettabilità di un ente alla responsabilità derivante da fattispecie di reato

e dall'altro la possibilità di usufruire dell'efficacia esimente dalla stessa, in caso di adozione ed efficace attuazione del predetto modello di organizzazione e gestione di salute e sicurezza. Tuttavia, i benefici correlati all'adozione di tale modello non attengono unicamente al profilo giuridico suddetto ma, ancor prima dell'estensione di tale disciplina alla materia della sicurezza sul lavoro, si riscontravano vantaggi, quali la determinazione del valore economico d'impresa, quale valore intangibile poiché si traduce in una diminuzione dei fattori rischio; l'elevazione dello *standing* aziendale; la riduzione delle tariffe di premio INAIL; la riconducibilità dell'adozione del M.O.G. tra le attività finanziabili ai sensi dell'art. 11 (attività promozionali), ai sensi dell'art. 30, comma 6 del TUSL, per le imprese fino a 50 addetti; la rilevanza per le società quotate in borsa ai fini dei requisiti richiesti per ottenere la qualifica S.T.A.R. (Segmento Titoli Alto Rendimento), come previsto dall'art. 2.2.3 del Regolamento dei Mercati Organizzati e Gestiti da Borsa Italiana S.p.A., con delibera CONSOB del 25.03.2009. Inoltre l'adozione del modello in epoca precedente alla commissione del reato consente, se ritenuto idoneo ed efficace, l'esclusione della responsabilità dell'ente o comunque di ridurre l'addebito della stessa con conseguente adeguamento delle sanzioni, mentre l'adozione del modello successivamente al reato sino all'apertura del dibattimento penale, opera la riduzione della sanzione pecuniaria, ex art. 12, comma 2, lett. b) D.lgs. 231/01, da un terzo alla metà e, qualora venga riparato il danno, a mezzo il risarcimento e l'eliminazione delle conseguenze dannose derivanti dal reato, la sanzione verrà ridotta dalla metà ai due terzi.

Quanto al profilo sanzionatorio, il D.lgs. 231/01 ne prevede essenzialmente due tipologie, comminabili all'ente, che sia ritenuto responsabile in relazione ai reati-presupposto tassativizzati, ovvero: quelle di natura interdittiva, quale l'interdizione per un determinato periodo di tempo (anche fino ad un anno per determinati reati) dall'esercizio dell'attività; la sospensione o la revoca di autorizzazioni, licenze o concessioni; l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e la revoca di quelli concessi; il divieto di pubblicizzare i propri beni o servizi, etc. e sanzioni pecuniarie, calcolate con il sistema delle quote (il cui valore oscilla da 258 a 1.549 euro, sulla base della gravità della responsabilità dell'azienda), variabili sulla base della tipologia di reato, che, seguito della novella della L. 123/07, in tema di sicurezza sul lavoro possono arrivare fino a 1.549.000 euro. Inoltre l'art. 19 del D.lgs. 231/2001 stabilisce, che, in caso di sentenza di condanna dell'ente alle sanzioni, pecuniarie o interdittive, è sempre disposta la confisca del prezzo o del profitto del reato, salvo che per la parte che può essere restituita al danneggiato e "*salvi i diritti acquisiti dai terzi in buona fede*". Tale sanzione, come si evince dall'art. 9 dello stesso decreto legislativo, è configurata come

sanzione amministrativa principale da irrogarsi con la sentenza di condanna, che tuttavia potrà tradursi nella cd. *confisca per equivalente*, di cui al seguente comma 2 dell'art. 19, nel caso in cui non sia possibile eseguire la confisca del prezzo o del profitto del reato e dunque si proceda nei confronti di somme di denaro, beni o altre utilità di valore equivalente al prezzo o al profitto del reato.

Il rapporto tra il SGSL ex D.lgs. 231/01 ed i Modelli di Organizzazione e Gestione dell'art. 30 D.lgs. 81/08

La legge 3 agosto 2007 n. 123 contenente “*Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia*”, ha inserito nel D.lgs. n. 231/2001, l'art. 25-septies, che introduce tra le fattispecie penali riconducibili agli enti collettivi, quella di omicidio colposo e lesioni colpose gravi o gravissime, commessi in violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro, di cui agli artt. 589 e 590, comma 3, c.p.. Tali fattispecie, in caso di reato commesso in violazione della previsione ex art. 55, comma 2, del decreto legislativo attuativo della legge delega n. 123/07, in materia di salute e sicurezza sul lavoro, prevedono la comminazione della sanzione pecuniaria in misura non inferiore a mille quote, in virtù della modifica dello stesso art. 25-septies del D.lgs. 231/01 ad opera dell'art. 300, del D.lgs. 81/08, oltre alle sanzioni interdittive di cui all'art. 9, comma 2, per una durata non inferiore a tre mesi e non superiore ad un anno. Inoltre, salvo quanto previsto dal comma 1, in relazione al delitto di cui all'art. 589 c.p., commesso con violazione delle norme sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro, si sancisce l'applicazione di una sanzione pecuniaria in misura non inferiore a 250 quote e non superiore a 500 quote. Quanto al delitto ex art. 590, comma 3, c.p., circostanza aggravante data dalla violazione della normativa in tema di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, la sanzione pecuniaria prevista per l'impresa sarà in misura non superiore alle 250 quote e sanzione interdittiva per un periodo non superiore a sei mesi.

A fronte del quadro sanzionatorio così definito, lo speculare profilo prevenzionale rispetto ai reati suindicati è affrontato dalla disposizione di cui all'art 30 del D.lgs. 81/08, che pone attenzione specifica all'adozione di modelli di organizzazione e gestione nell'ambito della sicurezza sul lavoro, ai fini esimenti per la responsabilità amministrativa degli enti collettivi. In merito, si evidenzia come la ricostruzione della disciplina applicabile vada effettuata in un'ottica di complementarietà, attraverso una lettura sistematica e combinata, dei riferimenti normativi fondamentali, ovvero il D.lgs. n. 231/2001 e gli artt. 2, comma 1, lett. dd), 30 e 300 D.lgs. n. 81/2008.

La novella legislativa di cui al D.lgs. 81/08 ed il successivo decreto correttivo n. 106/09 hanno posto in luce non solo l'annosa questione sulla natura della responsabilità amministrativa derivante da reato in capo agli enti collettivi, nonché quella, direttamente discendente dalla medesima, attinente al coefficiente di partecipazione soggettiva che in tal caso sia esigibile nei confronti del soggetto fisico che abbia posto in essere la condotta attiva/omissiva criminosa, ma bensì anche quale debba considerarsi la relazione tra il concetto di M.O.G. già delineato nel D.lgs. 231/01, in virtù della normativa in tema di salute e sicurezza sul lavoro del D.lgs. 81/08.

In merito alla prima questione, l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale ha asserito in via preferenziale la natura, formalmente e sostanzialmente amministrativa, della responsabilità riconducibile alle persone giuridiche, in virtù del precetto costituzionale di cui all'art. 27 Cost., che statuisce la natura esclusivamente personale della responsabilità penale. Pur essendo tale questione oggetto di un fervido dibattito in merito, la discrasia tra il concetto di responsabilità "formalmente amministrativa e sostanzialmente penale", elaborata da alcuni autori i quali giungono alla coniazione di una sorta di responsabilità meta-penale e meta-amministrativa, tuttavia si scontra con i precetti fondanti l'ordinamento processuale penalistico. In chiave esemplificativa, si esamina la questione sull'ammissibilità della costituzione di parte civile del privato danneggiato dal reato commesso dall'ente, o meglio nel suo "interesse o vantaggio". Sul punto, è intervenuta di recente la Corte di Giustizia europea con la pronuncia del 12 luglio 2012, causa C-79/11, la quale, proprio in virtù della netta distinzione tra responsabilità penale ed amministrativa, che nessuna connessione avrebbe con il danno da reato al singolo soggetto, ha asserito che *"...l'articolo 9, paragrafo 1, della decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale, deve essere interpretato nel senso che osta a che, nel contesto di un regime di responsabilità delle persone giuridiche come quello in discussione nel procedimento principale, la vittima di un reato possa chiedere il risarcimento dei danni direttamente causati da tale reato, nell'ambito del processo penale, alla persona giuridica autrice di un illecito amministrativo da reato."* In tal senso la stessa Suprema Corte di Cassazione aveva precedentemente escluso la configurabilità della costituzione di parte civile, in virtù non solo della natura di tale responsabilità, quale *"amministrativa derivante da reato"*, quanto piuttosto dell'incompatibilità sostanziale tra il concetto stesso di ristoro del danno in seno all'azione penale, che presuppone la riconducibilità dello stesso direttamente in capo ad un soggetto agente nei confronti della persona offesa, ovvero dei danneggiati, cui ai sensi dell'art. 74 c.p.p. è riconosciuta la facoltà di costituirsi parte civile (cfr. Cass. Pen. Sez. IV 22.01.2011 n. 2251). Per

quanto detto, è agevole anche la comprensione della risoluzione adottata in giurisprudenza, in ordine alla distinzione tra la nozione di interesse e di vantaggio, quali elementi teleologici, che debbano orientare la condotta del soggetto agente, affinché si possa asserire la sussistenza della responsabilità amministrativa da reato del soggetto giuridico. Difatti, per quanto concerne il concetto d'*interesse*, esso è da intendersi quale scelta rientrante oggettivamente e finalisticamente nella sfera d'interesse complessivo dell'ente, che dunque va necessariamente valutato *ex ante*, rispetto al *vantaggio* che invece si connota per la presenza di un beneficio diretto e concreto per l'ente stesso, da valutare *ex post*. Inoltre, in ordine alla necessarietà della compresenza di entrambi tali elementi caratterizzanti la condotta del soggetto agente, la stessa giurisprudenza ha rimarcato l'ammissibilità in via alternativa dell'interesse ovvero del vantaggio. Si pensi proprio al caso del reato di omicidio ovvero di lesioni colpose gravi in materia di sicurezza sul lavoro, che "...laddove sia difficile inquadrare nell'ottica di un interesse generico rientrante nelle politiche aziendali, può senz'altro più agevolmente farsi rientrare nell'ottica di un vantaggio, costituito da un risparmio di costi..."(cfr. Trib. Trani, Sez. dist. Molfetta, 26.10.2009 n.226).

Operate tali opportune quanto indefettibili chiarificazioni di carattere sostanziale e processuale, che si pongono quale antecedente logico-giuridico per la comprensione della portata della previsione di cui all'art. 30 del D.lgs. 81/08, in tema di modelli di organizzazione e gestione, si potrà effettuare l'analisi dei caratteri peculiari degli stessi, ai fini della consecuzione dell'efficacia esimente ex D.lgs. 231/01. Tali caratteri sono elencati pedissequamente nello stesso comma primo dell'art. 30, che riprende la maggior parte degli obblighi posti a carico delle persone fisiche che costituiscono la linea aziendale, tra cui l'attività di valutazione dei rischi e predisposizione delle conseguenti misure di prevenzione e protezione (lett. b), attività di sorveglianza sanitaria (lett. d), formazione ed informazione dei lavoratori (lett. e), nonché "*attività di vigilanza con riferimento al rispetto delle procedure e delle istruzioni di lavoro in sicurezza da parte dei lavoratori*" (lett. f). In specie, la disposizione di cui alla lettera f) impatta con la tematica della circoscrivibilità dell'obbligo di vigilanza riferibile ai soggetti d'impresa, in modo da non sfociare in una sorta di responsabilità oggettiva degli stessi. In tal senso, è opportuno leggere la disposizione in esame in combinato disposto con l'art. 18, comma 1, lett. f) dello stesso D.lgs. 81/08, che pone in capo al datore di lavoro ed ai dirigenti l'obbligo di "*richiedere*" l'osservanza delle norme vigenti e delle disposizioni aziendali in tema di sicurezza e l'uso dei mezzi di protezione collettivi ed individuali messi a disposizione. Ovviamente, non sono mancate annotazioni sulla portata giuridica dell'obbligo di "*richiesta*" suindicato, che è stato puntualizzato e

chiarificato con l'introduzione del comma 3-bis all'art. 18, ad opera del D.lgs. 106/09, prevedendo che i datori di lavoro ed i dirigenti, pur essendo “*tenuti a vigilare*”, in riferimento all'adempimento degli obblighi gravanti sui preposti, lavoratori, fornitori, progettisti, fabbricanti, installatori e medico competente, non saranno ritenuti responsabili, salvo il caso di *culpa in vigilando* riconducibile ai predetti datore e dirigenti, in caso di mancata attuazione degli obblighi ad essi riferibili, con la configurazione di una mera ipotesi di concorso di colpa. Quanto esposto, si pone in diretta correlazione con le previsioni di cui all'art. 30, comma 1, lett. f) ed h), che sancisce la necessità di “*periodiche verifiche dell'applicazione ed efficacia delle procedure adottate*”, ribadendo uno dei concetti cardine della normativa concernente l'adozione dei M.O.G., ovvero l'irrilevanza dell'attestazione della sua adozione, in mancanza di una verifica dell'efficacia.

I successivi commi 2 e 3 dell'art. 30, si occupano rispettivamente dell'inserimento obbligatorio nel modello di sistemi di registrazione dell'avvenuta effettuazione delle attività previste dal comma 1, nonché della previsione, in relazione alla natura, alla dimensione ed al tipo di organizzazione, di tutte le misure più idonee, secondo gli schemi e le tecniche delle scienze aziendali, atte a garantire lo svolgimento dell'attività produttiva nel pieno rispetto della legge, attraverso l'impiego di ogni accorgimento utile a scoprire ed eliminare tempestivamente le situazioni potenziali di rischio (cd. *risk assessment*), in modo da apprestare le opportune cautele e misure atte a scongiurare, nei limiti del possibile, ogni evento infortunistico (cd. *risk management*). Sul punto, la stessa Commissione Consultiva permanente per la Salute e Sicurezza sul Lavoro è intervenuta in data 11 luglio 2011 con il documento “*Chiarimenti sul sistema di controllo ed indicazioni per l'adozione del sistema disciplinare per le Aziende che hanno adottato un modello organizzativo e di gestione definito conformemente alle Linee Guida UNI-INAIL o al BS OSHAS 18001:2007*”. Tale intervento con valore esplicativo dei caratteri dei M.O.G., in attuazione del Regolamento della stessa Commissione Consultiva permanente del 24 giugno 2009, recante le modalità di funzionamento della stessa e dei Comitati speciali, sia permanenti che temporanei, di cui all'art. 6, comma 3, D.lgs. 81/08, affronta *in primis* il tema del sistema disciplinare, che debba essere presente in azienda. Il documento ministeriale si propone di chiarire la portata normativa di tale sistema, che al fine di poter essere pienamente compreso andrà letto in combinato disposto con il comma 5 dello stesso art. 30. Difatti, si ribadisce che il modello elaborato in ossequio alle Linee Guida per un SGSL ex D.lgs. 231/01 o il BS OSHAS 18001:2007, possa ritenersi conforme ai sensi dell'art. 30 D.lgs. 81/08, avendo cura di integrare le parti corrispondenti con quelle mancanti tra i due modelli. Proprio tali Linee Guida costituiscono

l'antecedente nell'ambito della normativa tecnica, ai fini di una corretta elaborazione dei M.O.G., sia nelle realtà aziendali più complesse che nelle P.M.I., elaborate in ossequio ai canoni del cd. *Ciclo di Deming*, di cui si è già detto precedentemente, ma articolate in base alle peculiarità delle problematiche della sicurezza e degli specifici rischi riscontrati nell'ambiente di lavoro esaminato. Dunque, partendo dai principi del *Ciclo di Deming*, l'elaborazione di un M.O.G. si articola attraverso le fasi di *planning* (pianificare); *do* (fare-attuare); *check* (controllare); *act* (agire, nel senso di verifica ed auto-correzione). La prima fase si compone di un esame preliminare, nel corso del quale s'individuano le caratteristiche aziendali, quali dimensioni, numero dei dipendenti, tipologia dell'attività produttiva, nonché l'elaborazione di un organigramma generale e di un funzionigramma delle attività, dei compiti e dei ruoli ricoperti. Di seguito, si passa alla definizione della politica di sicurezza dell'azienda, in osservanza sia della normativa vigente quanto degli obiettivi in chiave prevenzionale che essa intenda perseguire. Fase cruciale è quella della pianificazione, che passa per l'identificazione e valutazione di tutti i rischi e pericoli prevedibili nell'ambito delle lavorazioni, cui siano esposti i lavoratori, nonché dei processi produttivi e delle attività organizzative ed operative, della pericolosità del materiale utilizzato in produzione e, nei casi di affidamento di cicli produttivi o fasi di essi in appalto, valutazione dei rischi direttamente od indirettamente riconducibili agli stessi, sia per i lavoratori che per i terzi che possano esservi coinvolti. A tal proposito, sarà opportuno optare per una lettura in combinato disposto delle disposizioni di cui agli artt. 30 e 28 del T.U. sicurezza, anche a seguito della modifica operata dal successivo correttivo n. 106/09, in tema di valutazione dei rischi e predisposizione del M.O.G. ed in specifico riferimento alle P.M.I. al recente decreto interministeriale dello scorso 30 novembre 2012, che per le imprese sino a 50 lavoratori, in via facoltativa, e per quelle sino a 10 lavoratori, in via obbligatoria, prevede apposite procedure standardizzate, di cui all'art. 29, comma 6-bis D.lgs. 81/09 e s.m.i., che contemplano un percorso di base da seguire per l'elaborazione della valutazione dei rischi in contesti di ridotte dimensioni, onde evitare aggravii economici e burocratici.

Passando alla fase attuativa del modello, essa avviene attraverso la predisposizione di programmi di attività e definizione di specifici obiettivi, definendo priorità, tempi e responsabilità dei singoli soggetti d'impresa, in relazione alle concrete competenze ivi svolte. A tal fine, fondamentale è la definizione di tali competenze e la relativa opera di sensibilizzazione sia dei soggetti apicali d'impresa che dei singoli lavoratori, nonché la creazione di adeguati flussi di comunicazione interna, che consentano di focalizzare l'attenzione sui temi della sicurezza aziendale (es. riunioni, cartelli di segnalazione, mailing list ecc.). Da ultima, l'attività di monitoraggio si

caratterizza per un costante controllo sull'efficace attuazione dello stesso M.O.G. e si suddivide in: una fase di verifica del raggiungimento degli obiettivi ed una fase di verifica della funzionalità del sistema. A questi ultimi corrispondono altrettanti livelli di monitoraggio, che di norma, sono svolti dal personale interno all'azienda. In specie, il monitoraggio della funzionalità di sistema, che può assimilarsi ad una sorta di verifica interna di tipo ispettivo, ha lo scopo di controllare che vi sia corrispondenza tra quanto pianificato ed attuato e tale attività dovrebbe essere affidata a personale preposto, che segua specifici "protocolli", opportunamente annotati e riesaminati periodicamente. Infatti, qualora alla luce di tali revisioni periodiche si rinvenga una mancanza di conformità in tal senso, che potrebbe essere causa di incidenti od esposizione al rischio di malattie professionali, sarà opportuno implementare e reimpostare il modello di organizzazione e gestione.

Proprio in tale ottica è importante il ruolo del sistema disciplinare suindicato, poiché lo stesso non rientrava nella previsione delle Linee Guida per l'elaborazione del SGSL ex D.lgs. 231/01 e BS OSHAS 18001:2007. I requisiti di tale sistema disciplinare sono identificati nella presenza di norme disciplinari e di adeguate sanzioni in caso di violazioni, che siano articolate su un criterio di proporzionalità, sino a quelle di portata espulsiva nei casi di violazioni più gravi. Ugualmente importante nel sistema suindicato è la previsione di pedissequi regimi di responsabilità delle figure apicali d'impresa, graduati in base alle competenze in concreto svolte. Tali soggetti ricomprendono senz'altro gli amministratori, così come gli *internal auditor*, ma anche tutte le figure dirigenziali appartenenti all'Alta direzione dei lavoratori e, via via, tutti coloro i quali siano investiti di posizioni di responsabilità nell'ambito dell'organigramma aziendale. Tuttavia obiettivo primario del sistema disciplinare non è solo sanzionare, quanto soprattutto prevenire i reati e tutte le condotte che possano mettere in pericolo la sicurezza dei lavoratori. Il documento ministeriale del 2011 interviene anche in ordine alla portata interpretativa del successivo comma 4 dell'art. 30, che prevede la necessità di dotarsi di un sistema di controllo sull'attuazione del modello e sul mantenimento nel tempo del livello di sicurezza ivi previsto. Tale sistema, assurge ad ulteriore elemento caratterizzante il M.O.G. ed attiene al profilo della sorveglianza dell'idoneità del modello predisposto, attraverso un "*sistema di controllo sull'attuazione del medesimo modello e sul mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate*", nonché "*il riesame e l'eventuale modifica del modello organizzativo*" da parte della direzione aziendale, qualora: siano scoperte violazioni significative delle norme di sicurezza; in caso di modifiche nell'organizzazione e nell'attività aziendale; in relazione al progresso scientifico e tecnologico. A tal riguardo, l'art. 16, comma 3, del D.lgs. 81/08, così come modificato dal D.lgs. 106/09,

facendo riferimento all'adozione, verifica e controllo del modello di cui al predetto art. 30, comma 4, prevede che in caso di delega di funzioni non venga esclusa la responsabilità del datore di lavoro, fatta eccezione per il caso di *“adozione ed efficace attuazione del modello di verifica e controllo di cui all’art. 30, comma 4”*. Il successivo comma 3-bis in materia di subdelega, stabilisce che il soggetto delegato possa a sua volta delegare i compiti affidatigli in materia di salute e sicurezza, non escludendo tuttavia la responsabilità in capo al delegante della vigilanza rispetto al corretto espletamento delle funzioni trasferite. La comprensione della relazione sussistente tra attuazione del M.O.G. e disciplina delle deleghe di funzioni è agevole, laddove si consideri che se non esercitata nei modi stabiliti *ex lege*, essa non potrà esplicare la sua efficacia liberatoria in capo al delegante. Infatti, ai sensi dell’art. 16 del D.lgs. 81/08, affinché la delega di funzioni sia validamente esercitata deve risultare da atto scritto recante data certa; il delegato deve possedere tutti i requisiti di professionalità ed esperienza richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate; attribuire al delegato tutto i poteri di organizzazione, gestione e controllo richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate; attribuire autonomia di spesa necessaria allo svolgimento delle funzioni delegate; essere accettata dal delegato; avere adeguata e tempestiva pubblicità. Tuttavia, se da un lato la disposizione di cui all’art. 16, comma 3, come evidenziato, sancisce una circoscrizione della responsabilità esigibile in capo al delegante, fatta eccezione per l’ipotesi di *culpa in vigilando* ed *eligendo*, dall’altro nella prassi processuale spesso tale precetto può dar luogo a storture applicative, dettate dalla circostanza che non sia sufficiente un mero adempimento formale nel conferimento della delega, poiché andrà accertato in concreto se la stessa sia stata esercitata in modo formalmente e concretamente regolare, ivi compreso il ruolo determinante che a tal fine rivestirà sia l’effettiva accettazione del delegato, che dovrà essere certa ed inequivoca, così come l’effettivo esercizio delle funzioni ad essa inerenti (cfr. Cass. Sez. III Pen. 16.07.2012 n. 25359). Ed infatti, anche laddove il conferimento della delega di funzioni avvenga in ossequio a quanto disposto dalla legge, non la responsabilità del delegante non può essere elisa, almeno per quanto attiene alla verifica dell’attuazione dell’oggetto della delega da parte del delegato, così come specificato dalla stessa Suprema Corte, la quale ha sancito che *“...In tema di prevenzione degli infortuni sul lavoro, la posizione di garanzia del datore di lavoro è inderogabile quanto ai doveri di vigilanza e controllo per la tutela della sicurezza, in conseguenza del principio di effettività, il quale rende riferibile l’inosservanza alle norme precauzionali a chi è munito dei poteri di gestione e di spesa. Qualora il datore di lavoro trasferisca, mediante apposita delega, in capo ad altro soggetto i suoi poteri ed obblighi in materia di sicurezza sul lavoro, ai fini della validità della delega, è necessario che la stessa risulti da atto scritto;*

che il delegato possenga i requisiti di professionalità ed esperienza per lo svolgimento del compito; che siano attribuiti al delegato tutti i poteri di organizzazione, gestione e controllo richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate; che la predetta delega attribuisca al delegato l'autonomia di spesa necessaria ed infine che essa sia accettata dal delegato per iscritto. Deve, tuttavia, osservarsi come la delega di funzioni non escluda l'obbligo di vigilanza del datore di lavoro in ordine al corretto espletamento da parte del delegato delle funzioni trasferite in ordine alla correttezza della complessiva gestione del rischio da parte del delegato..." (Cfr. Cass. pen. Sez. IV, 19/07/2012, n. 41063).

Sulla scorta di tali considerazioni, in merito al predetto sistema di controllo sull'attuazione del modello, il documento ministeriale giunge ad equiparare la sua assenza alla stregua di una discrasia insanabile tra la previsione ex art. 30 ed il modello di cui al D.lgs. 231/01 e BS OSHAS 18001:2007, tanto che in tal caso verrebbe meno la presunzione semplice di conformità, di cui al comma 5 della medesima disposizione del D.lgs. 81/08.

Orbene, quanto detto in relazione agli elementi fondamentali per l'adozione di un M.O.G. in ossequio ai requisiti di legge, è direttamente connesso alla finalità e conseguenza giuridica principale, che l'art. 30 del D.lgs. 81/08 riconduce nei confronti dell'impresa che decida di adottarlo, ovvero l'applicabilità dell'efficacia esimente dalla responsabilità amministrativa degli enti ex D.lgs. 231/01. In realtà, se la normativa del T.U. del 2008 opportunamente non solo precisava i caratteri che i M.O.G. dovessero possedere, onde poter godere dell'efficacia esimente in analisi, nonché il regime di compatibilità tra gli stessi ed il corrispettivo SGSL ex D.lgs. 231/01, stabilendo al comma 5 che: *"...in prima applicazione, i modelli di organizzazione adottati dalle aziende che recepiscono le Linee guida UNI-INAIL, per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL) del 28 settembre 2001, oppure che siano rispondenti al British Standard OHSAS 18001:2007 si presumono conformi ai requisiti di cui al presente articolo..."*, nulla si diceva in ordine alla sua natura giuridica. Ed infatti, si denota che l'uso della terminologia "esimente", che in ambito penale identifica una scriminante, ovvero una causa di esclusione della stessa anti-giuridicità della condotta considerata, in tal caso ha posto una questione sull'effettiva portata della stessa nel caso dei M.O.G. ex art. 30 D.lgs. 81/08. Tuttavia nell'elaborazione dottrinale prevalente, si è optato per una qualificazione dell'esimente in oggetto, esclusivamente ai fini dell'applicabilità delle sanzioni amministrative nei confronti dell'azienda, in quanto l'adozione di un M.O.G. secondo i canoni di legge e standard approvati, costituisce elemento che esclude il coefficiente di partecipazione

soggettiva dell'organizzazione in sé considerata, in base alle conoscenze tecnico-scientifiche a disposizione ed esigibili nel momento in cui veniva applicato, in modo da prevenire ed evitare infortuni e malattie professionali. Proprio per questo, un'eventuale verifica della responsabilità a livello aziendale, non potrà prescindere da una corretta analisi delle effettive possibilità e conoscenze disponibili al momento dell'evento infausto contestato, alla luce degli standard tecnici sperimentati e condivisi, che laddove siano stati rispettati comporteranno l'inesigibilità della punibilità del soggetto giuridico. Pertanto, ciò che emerge è un'effettiva efficacia esimente del modello correttamente impiegato, che comporta per l'appunto l'impossibilità che il soggetto imprenditoriale possa essere ritenuto responsabile per l'evento-danno occorso al lavoratore. Quanto alla relazione sussistente tra i modelli di organizzazione e gestione basati sulle precedenti Linee Guida SGSL 2001 o su OSHAS 18001:2007, lo stesso art. 30, comma 5, precisa che in sede di prima applicazione, l'adozione di tali modelli dia luogo ad una *presunzione di conformità*, rispetto ai requisiti ex D.lgs. 81/08, laddove si ponga attenzione a quelle "*parti corrispondenti*" e, di conseguenza, alle parti mancanti. In tal senso, proprio il documento della Commissione Consultiva permanente in esame pone l'accento sul requisito del sistema disciplinare e sanzionatorio ex art. 30, comma 3, e sul sistema di Monitoraggio/Audit interno e riesame della Direzione ai sensi del comma 4, quali elementi distintivi del M.O.G. in tema di salute e sicurezza sul lavoro, rinviando al successivo intervento della stessa Commissione Consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro per l'individuazione di ulteriori modelli di organizzazione e gestione. Tuttavia si evidenzia che tali processi rappresentano, come già detto, un sistema di controllo idoneo "*solo qualora prevedano il ruolo attivo e documentato, oltre che di tutti i soggetti della struttura organizzativa aziendale per la sicurezza, anche 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*".

Di seguito, il successivo comma 5-bis, introdotto dall'intervento correttivo del D.lgs. 106/09, prevede l'attribuzione alla Commissione Consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro il compito di elaborare procedure semplificate per l'adozione e l'efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza nelle piccole e medie imprese. Tali procedure, dovranno essere recepite con decreto dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, al fine di incentivare la diffusione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza, in modo da rendere concretamente possibile l'adozione degli stessi anche da parte delle piccole e

medie imprese, esigenza riconosciuta anche dal seguente comma 6, che per le imprese sino a 50 lavoratori, prevede l'accesso ai finanziamenti previsti dall'INAIL ex art. 11 dello stesso T.U. sicurezza sul lavoro.

Alla luce di quanto detto emerge che i modelli di organizzazione e gestione nell'ambito della sicurezza sul lavoro, così come intesi sulla scorta di una lettura armonizzatrice tra il D.lgs. 231/01 in tema di responsabilità amministrativa degli enti collettivi e l'art. 30 D.lgs. 81/08 e s.m.i., abbiano quale scopo primario quello di valorizzare il profilo organizzativo della sicurezza nei luoghi di lavoro, in modo da far convergere obbligo giuridico derivante dal cd. "debito di sicurezza" a carico del datore di lavoro ex art. 2087 c.c. e la massimizzazione dei sistemi di produzione. Dunque, l'attuazione di un M.O.G. che contempra i requisiti richiesti da entrambe le normative considerate riflette l'intento di un soggetto imprenditoriale, trattandosi tuttora di una procedura volontaria, di fronteggiare i rischi riconducibili alla commissione dei reati inerenti alla garanzia della salute e sicurezza sul lavoro. Di conseguenza, l'approccio suggerito si colloca in una prospettiva dinamica della gestione delle contingenze aziendali relative alla sicurezza ed è sulla scorta di ciò, che il Legislatore ancora la previsione, in un'ottica premiale delle imprese che si dimostrino virtuose in tal senso, dell'efficacia esimente del modello di gestione ed organizzazione, conforme agli standard internazionali (British Standard OHSAS 18001:2007) e nazionali (Linee guida UNI-INAIL SGSL del 28 settembre 2001). Di contro, è necessario operare una netta distinzione tra responsabilità dell'ente collettivo e personale dei singoli soggetti, in quanto i due ambiti non potranno essere oggetto di alcuna commistione, né l'efficacia esimente riferita all'impresa potrà avere alcuna rilevanza su quella penale personale. Tuttavia, un'oggettiva analisi delle dinamiche aziendali nelle quali si collochi la progettazione, attuazione e verifica del funzionamento del modello di organizzazione e di gestione della sicurezza, non potrà non considerare che, laddove si riscontri che lo stesso sia stato formalmente adottato dall'organo competente e poi sostanzialmente attuato attraverso l'apprestamento della struttura organizzativa necessaria, nonché efficacemente implementato con attività di prevenzione, concretamente svolte e documentate, le quali evidenzino l'attuazione di ogni cautela *de facto* economicamente ed organizzativamente esigibile da parte dei componenti della *governance* dell'impresa, tutto ciò potrà costituire elemento di valutazione ed apprezzamento in sede giudiziale, anche ai fini della determinazione delle responsabilità riferibili alle persone fisiche che si collochino in posizioni apicali d'impresa.

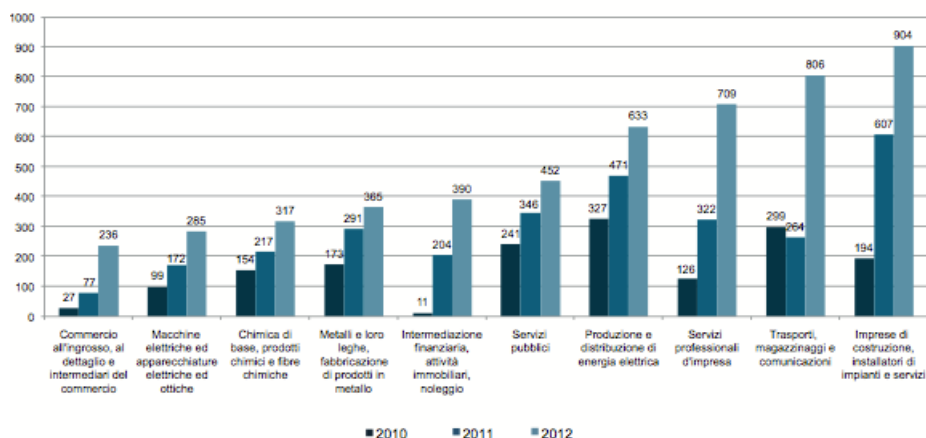
4.3 Il sistema della certificazione e qualificazione dei M.O.G. e la valorizzazione delle imprese virtuose

L'esigenza delle imprese di ricercare strumenti organizzativi e gestionali efficaci in tema di salute e sicurezza sul lavoro, attraverso percorsi che possano garantire risultati concreti ed assistiti da adeguata stabilità giuridica, si pone alla base della scelta imprenditoriale di adottare i predetti modelli di organizzazione e gestione, che possano usufruire di idonee certificazioni di conformità rispetto ai parametri sanciti *ex lege*. Quanto detto, manifesta la finalità delle disposizioni presenti nel D.lgs. 81/08 e s.m.i., che riprendendo le precedenti normative tecniche in tema di certificazione dei sistemi gestionali d'impresa, in ossequio agli standard internazionali cui si è già fatto riferimento, tentano di rielaborare e conferire omogeneità e continuità a tale disciplina ed istituto. La tematica della certificazione dei modelli gestionali d'impresa si pone poi in linea di continuità con quella della qualificazione delle imprese, di cui all'art. 27 del D.lgs. 81/08, che si propone di selezionare, in conformità a standard di sicurezza e qualità sostanziali, le imprese e gli operatori destinati ad inserirsi nel mercato, ovvero in un determinato comparto o settore produttivo.

Procedendo per ordine, il sistema di accreditamento dei sistemi gestionali d'impresa trova il suo antecedente giuridico nei numerosi standard internazionali di qualità, come OHSAS 18001:1999, ovvero il documento tecnico RT 12 SCR, emanato nel 2003 dal SINCERT, ente italiano per l'accreditamento in conformità agli standard internazionali, poi sostituito nel 2009 dall'ACCREDIA, l'Ente Unico di accreditamento Italiano, in recepimento del Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 76 del 2008, nonché in ossequio alla logica internazionale di accreditamento dettata dalla norma UNI EN ISO/IEC 17021. Sulla scorta dei parametri stabiliti da tale normativa, il sistema di certificazione riguardante la salute e sicurezza sul lavoro, di cui ACCREDIA in Italia costituisce riferimento, si fonda su un costante controllo e qualifica degli Auditor, che devono possedere una certificazione professionale per l'area di competenza da certificare, nonché sulla definizione tassativa dei tempi di definizione dell'istanza di certificazione. Inoltre, il controllo si estende anche agli stessi Organismi di certificazione, che devono verificare nella loro interezza i sistemi organizzativi delle imprese, con attenzione particolare ad aspetti quali la completa ed effettiva valutazione dei rischi e redazione del relativo DVR ex art. 28 D.lgs. 81/08, oltre all'analisi delle procedure di gestione delle emergenze. Lo schema di accreditamento creato da ACCREDIA trova riscontro nelle attività tese alla concessione ed alla sorveglianza per il

mantenimento degli accreditamenti, ovvero i quattro dipartimenti che si occupano di tutte le fasi degli stessi: Certificazione e Ispezione, Laboratori di prova, Laboratori di prova per la sicurezza degli alimenti e Laboratori di taratura. Lo strumento della certificazione dei modelli di organizzazione e gestione della salute e sicurezza ed il suo impatto sul sistema delle imprese è stato oggetto di un recente studio condotto dall'ACCREDIA in relazione alle aziende certificate secondo lo schema OHSAS 18001 a partire dal 2002, che ne ha attestato l'aumento progressivo sino al 2012, partendo da 2.000 nel dicembre 2009, per poi più che raddoppiare nell'arco di un solo anno, con quasi 4.000 certificazioni a dicembre 2010, sino ai 7.000 siti certificati OHSAS 18001:2007 nel marzo 2012, che nel solo triennio dal 2010 al 2012 ha segnato nei principali settori produttivi un incremento costante, specie laddove si riscontri la presenza di fattori di rischio ad alto impatto sul livello della SSL, quali il settore chimico, della distribuzione dell'energia elettrica, costruzioni e trasporti (Fig. 1).

Fig. 1- Incremento nel triennio 2010 - 2011 - 2012 delle organizzazioni certificate OHSAS 18001 per i primi dieci settori



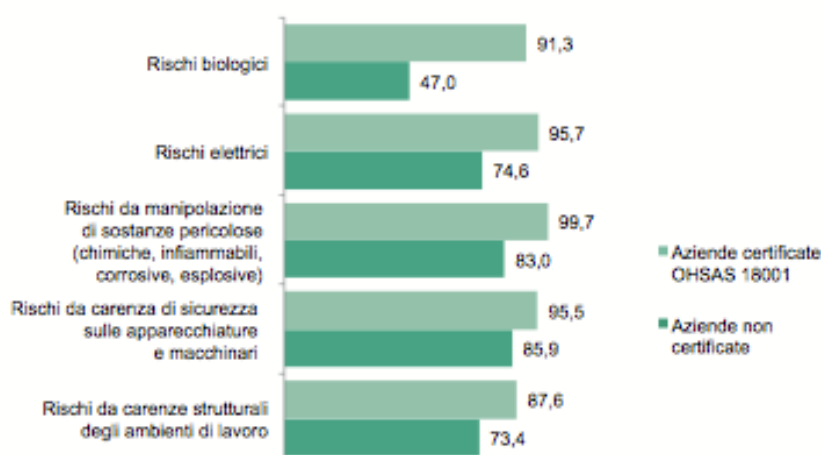
Fonte: Banche dati Accredia

L'azione degli Organismi di certificazione e dello stesso ACCREDIA può dunque considerarsi estremamente positiva, anche in virtù della sottoposizione dello stesso Ente al costante controllo ministeriale, che ne accerta le metodologie di valutazione ed attestazione dei sistemi gestionali delle imprese. Il risultato di tale azione è apprezzabile sia da un punto di vista commerciale, poiché si traduce in vantaggi per le imprese derivanti dalla riduzione del fenomeno infortunistico e tecnopatologico, nonché in termini di

incremento del proprio posizionamento competitivo anche a livello internazionale, in un mercato sempre più attento alle tematiche di responsabilità sociale d'impresa.

Nell'indagine vengono espone le ragioni alla base dell'incremento delle procedure di certificazione per l'adozione di un sistema di gestione della salute e sicurezza, che attengono sia al proposito di riduzione del fenomeno infortunistico e tecnopatico, che influisce in termini di ritorno economico di una corretta politica aziendale, sia di prevenzione delle responsabilità *ex lege* previste in capo all'impresa qualora si manifestino le conseguenze dannose derivanti dai fattori di rischio presenti nei luoghi di lavoro. Gli esiti della ricerca rilevano che quasi l'80% delle imprese, su un campione di 1.000 imprese appartenenti ai comparti più esposti a incidenti sul lavoro quali, industria, costruzioni e trasporti, deve affrontare i rischi connessi a comportamenti e manovre non corrette presenti sui luoghi di lavoro. Correlativamente emerge la tendenza delle imprese intervistate a condurre attività di monitoraggio sulle potenziali cause d'infortuni e tecnopatie, determinate da eventuali rischi elettrici, da manipolazione di sostanze pericolose, rischi da carenza di sicurezza sulle apparecchiature e strutturali. Infatti, in media il 70% del campione considerato esegue monitoraggi di tal genere, con differenze sostanziali tra aziende certificate OHSAS 18001 e quelle che invece non dispongono di questo tipo di certificazione. In specie, circa il 91% delle imprese certificate effettua attività di prevenzione per rischi biologici, a fronte del 47% di imprese non certificate nelle quali è presente tale fattore di rischio; ed ancora, l'87,6% delle aziende certificate effettua verifiche relative ad eventuali carenze strutturali degli ambienti di lavoro, a fronte del 73,4% delle imprese non certificate. Elemento caratterizzante la scelta operata dei soggetti imprenditoriali è costituito soprattutto dalle dimensioni aziendali, poiché le strutture più piccole, come quelle che non superano i 15 addetti, prive di sistemi di certificazione, manifestano decisamente minore attenzione nei confronti di eventuali aspetti critici ma soprattutto non ritengono di poterne sostenere i costi (Fig. 2).

Fig. 2 - Percentuale di imprese che effettua verifiche per prevenire rischi di incidenti sul luogo di lavoro



Fonte: Indagine Censis-Accredia, 201

Inoltre, dall'indagine Censis-Accredia emerge che lo strumento di gestione della sicurezza più utilizzato dalle imprese sia l'addestramento e l'informazione dei lavoratori nel 34% dei casi, mentre circa il 20% si affida ad un consulente esterno, il 19% ricorre a visite di routine del responsabile interno della sicurezza ed il 18% apporta miglioramenti dove necessario. Tuttavia, i dati esposti contrastano con i riscontri pratici, specie con riguardo all'effettiva adozione di modelli di organizzazione e gestione, quale strumento di prevenzione dei rischi, che sono percepiti dal 70% delle imprese, specie le PMI, eccessivamente onerosi, così come tutti gli adempimenti riguardanti gli obblighi di sicurezza, che sono considerati complessi e di difficile attuazione. Ciò nonostante è un dato incontrovertibile che le imprese che si dotino di un M.O.G., certificato ai sensi degli standard internazionali e delle norme nazionali in materia di salute e sicurezza, siano in grado di gestire in modo efficace tale problematica, motivo per cui se ne spiega l'incremento medio annuo del 50%. In definitiva, le risultanze emerse dallo studio confermano che l'investimento nell'adozione di sistemi di gestione della salute e sicurezza certificati rappresentino un investimento lungimirante, anche in virtù degli strumenti d'incentivo messi a disposizione dagli enti istituzionali, come gli sconti sui premi assicurativi dal 7% al 30% stabiliti da INAIL, onde consentire alle aziende che decidano di certificarsi presso un organismo accreditato di poterne ammortizzare i costi. Ed infatti è lo stesso INAIL a

riscontrare l'efficacia di tali SGSLS sia con riferimento alla diminuzione che prevenzione dei fenomeni infortunistici e tecnopatici, in quanto le imprese certificate con il sistema di gestione OSHAS 18001 presentano indici di infortunio decisamente più bassi di quelle non certificate, pari in media al 27% in meno per la frequenza e al 35% in meno per la gravità. Pertanto, è senz'altro auspicabile la promozione di strategie ed incentivi, tesi a diffondere l'adozione dei M.O.G. nell'ambito di una cultura gestionale del rischio nei luoghi di lavoro, che miri a coniugare produttività, flessibilità e capacità innovative con la garanzia della salute e sicurezza, che si traducano nel lungo termine, in capitalizzazione sia in termini di competenze che di gestione attiva delle risorse umane in azienda.

Il sistema della qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi: certificazione ed asseveramento

Nell'ambito delle politiche tese all'individuazione dei soggetti virtuosi d'impresa, che applichino correttamente tutte le normative vigenti in tema di garanzia di salute e sicurezza negli ambienti di lavoro senza rinunciare ad effettuare investimenti nella propria struttura organizzativo-gestionale, si colloca il sistema della qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, delineato dalla disposizione di cui all'art. 27 del D.lgs. 81/08 e s.m.i.. Tale previsione normativa si propone l'obiettivo di selezionare le imprese presenti nei vari settori produttivi, onde valorizzare coloro i quali adottino standard di qualità e sicurezza ed individuare *ex ante* gli attori di un dato comparto produttivo, che vi operino nel rispetto della qualità della propria attività produttiva, della corretta gestione dei rapporti di lavoro e tutela della salute e sicurezza dei propri dipendenti.

L'attuazione dei percorsi di qualificazione delle imprese è affidata in chiave operativa all'opera della Commissione Consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro, nell'ambito di settori "pilota", tra cui sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico e settore edile, per la determinazione degli stessi, sulla scorta della "*specifica esperienza, competenza e conoscenza, anche attraverso percorsi formativi e le attività ex art. 21, comma 2, nonché sulla applicazione di determinati standard contrattuali e organizzativi nell'impiego della manodopera, anche in relazione agli appalti ed alle tipologie di lavoro flessibile, certificati ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del D.lgs. 276/03*". È interessante in proposito la scelta del Legislatore di includere *ope legis* i due settori predetti nell'attuazione della qualificazione delle imprese. Infatti, con riguardo al settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico, esso è caratterizzato da un'elevata complessità organizzativa, parcellizzazione dei processi produttivi (con elevata articolazione delle aree professionali e delle correlate categorie di rischio) e

pluralità dei centri d'imputazione, anche per il frequente ricorso all'appalto, ma nondimeno affetto da fenomeni distorsivi della concorrenza, a causa della operatività di soggetti rispetto ai quali le attestazioni di idoneità tecnico-professionale, non trovano sempre riscontro nella effettiva capacità di gestire in modo sicuro e competitivo i processi produttivi. Quanto invece al settore edile, per il quale si prevede l'introduzione del sistema della cd. patente a punti, all'art. 27, comma 1-bis, espressamente prevede che *“il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi si realizza almeno attraverso la adozione e diffusione, nei termini e alle condizioni individuati dal decreto del Presidente della Repubblica di cui all'articolo 6, comma 8, lettera g), del presente decreto, di uno strumento che consenta la continua verifica della idoneità delle imprese e dei lavoratori autonomi, in assenza di violazioni alle disposizioni di legge e con riferimento ai requisiti previsti, tra cui la formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro e i provvedimenti impartiti dagli organi di vigilanza”*. Il Legislatore ha previsto poi che il meccanismo congegnato per l'edilizia, potrà, con le modalità ivi previste, essere esteso ad altri settori di attività individuati con uno o più accordi interconfederali stipulati a livello nazionale dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative.

In tale contesto, è affidato un ruolo determinante alla stessa Commissione Consultiva permanente che, in ossequio alla disposizione di cui all'art. 6, comma 8, lett. g), ha elaborato un testo finalizzato ad individuare settori e criteri per la definizione del sistema di qualificazione delle imprese, dei cui contenuti si attende il recepimento in un apposito provvedimento legislativo. Attualmente sono in discussione due distinte bozze, una riferita esclusivamente all'edilizia, anche se le parti sociali del settore edile hanno concluso l'accordo inerente la patente a punti; l'altra relativa ad altri settori, con cui si estende l'applicazione della disciplina, quali: call center con specifico riferimento all'impiego di lavoratori coordinati e continuativi nella modalità a progetto, collaboratori occasionali e titolari di partita IVA prevalentemente in regime di mono-committenza; settore dei trasporti; settore della somministrazione di manodopera; settore dei servizi di vigilanza privata; settore della ristorazione collettiva; lavorazioni in ambienti confinati.

Il percorso di qualificazione ricomprende attività quali: la determinazione di percorsi formativi dei lavoratori, validazione degli stessi e delle competenze acquisite, certificazione degli standard contrattuali ed organizzativi, riguardanti sia i contratti di lavoro che gli standard qualitativi d'impresa, nonché, in base ai criteri tassativizzati per ottenere tale qualificazione, l'accesso in via preferenziale a gare di appalto e finanziamenti pubblici. Tuttavia all'emanazione della normativa predetta, sebbene sia già stato

elaborato e sottoposto al vaglio del Legislatore uno schema di provvedimento attuativo di quanto previsto nel D.lgs. 81/08, al momento, fatta eccezione per lo specifico ambito delle lavorazioni svolte in ambienti confinati e/o a sospetto inquinamento, non sono seguiti pedissequi provvedimenti in merito alla definizione di tali percorsi qualificativi delle imprese.

In considerazione di ciò, risulta maggiormente comprensibile il ruolo d'integrazione e di supporto che si possa stabilire tra tali percorsi di qualificazione e l'istituto della certificazione dei contratti di lavoro, disciplinata dagli artt. 76 e ss. del D.lgs. 276/03 s.m.i., le cui potenzialità applicative sono state estese a *“tutti i contratti in cui sia direttamente o indirettamente dedotta una prestazione lavorativa”*, così come previsto dagli artt. 30-31 della L. 183/2010 cd. Collegato lavoro. L'istituto della certificazione, alla luce delle esigenze di verifica e validazione dei sistemi gestionali in tema di salute e sicurezza sul lavoro, possiede tutte le potenzialità per assurgere, in termini concreti, immediati ed in base al supporto giuridico di una disciplina già messa a disposizione dal legislatore, per l'attuazione del sistema di qualificazione delle imprese. Difatti, l'articolazione del procedimento per la sua concessione da parte dei soggetti giuridici che possiedano i requisiti richiesti *ex lege* per svolgere tale attività di Ente certificatore, prevede un costante supporto offerto dallo stesso alle imprese, onde predisporre un assetto contrattuale, che possieda i caratteri di regolarità e stabilità, in modo da assicurare certezza dei rapporti giuridici prominenti dal contratto certificato e, di tal guisa, il raggiungimento del principale obiettivo che l'istituto della certificazione si proponeva sin dalla sua introduzione nel nostro ordinamento, ovvero operare in chiave deflattiva del contenzioso lavoristico.

Il procedimento di certificazione muove dalla presentazione dell'istanza delle parti alla Commissione ivi preposta, cui segue l'instaurazione di una fase preliminare, in cui quest'ultima può svolgere, su richiesta delle parti, un'analisi preliminare della struttura contrattuale da certificare e della documentazione ad essa inerente. Tale attività, meramente facoltativa, costituisce un valido strumento di supporto, al fine della determinazione del programma contrattuale del quale si voglia ottenere la certificazione. Fase successiva è costituita dall'analisi documentale e dalle audizioni che la Commissione svolge con le parti, sia qualora il contratto non sia stato stipulato, ovvero che sia già in esecuzione, con conseguente emanazione del provvedimento pedissequo con il quale si accolga o rigetti l'istanza di certificazione. Si denota in merito, che tale provvedimento, adeguatamente motivato, produrrà effetti dal momento della sua emanazione, sia tra le parti che nei confronti dei terzi, e che nel caso di contratto in esecuzione,

quest'ultimo avrà efficacia retroattiva. Quanto all'efficacia giuridica dispiegata dalla certificazione del contratto, essa avrà quale unico limite l'ipotesi d'impugnativa dei suoi effetti su istanza di una delle parti, che tuttavia potranno impugnarne il contenuto, ovvero la regolarità della procedura di certificazione, solo nei casi stabiliti dalla legge. Infatti, qualora s'intenda impugnare il contenuto del contratto certificato, dinanzi al competente Tribunale in funzione di giudice del lavoro, le motivazioni potranno essere: vizi del consenso, erronea qualificazione del contratto, difformità tra quanto dedotto nel contratto ed esecuzione dello stesso, previa istanza di tentativo obbligatorio di conciliazione presso la stessa Commissione di certificazione. *Ex adverso*, qualora oggetto dell'impugnazione sia la regolarità del procedimento di certificazione, competente a tal fine sarà il T.A.R., trattandosi di atto di carattere amministrativo, emesso da soggetti pubblici quali: Enti bilaterali, Direzione Territoriale del Lavoro, quale organo periferico del Ministero del lavoro, Province ed Università, presso cui è possibile istituire le commissioni di certificazione.

L'istituto in esame così come descritto, rappresenta un valido strumento per effettuare *ab origine* una selezione dei soggetti d'impresa ammessi ad operare in settori particolarmente esposti al rischio di storture applicative della normativa lavoristica e consequenzialmente ad alto tasso d'incidenza del contenzioso giudiziale ivi correlato, qual è quello degli appalti, nel quale spesso si assiste a fenomeni di concorrenza sleale e *dumping sociale*, da parte di imprese che sacrificano il rispetto degli standard di qualità e sicurezza, in luogo di profitti ed aggiudicazioni semplificate. I caratteri dell'istituto della certificazione ben si adattano inoltre alla prospettiva di attuazione di percorsi di qualificazione delle imprese, specie nel settore degli appalti, in virtù della garanzia di stabilità e certezza giuridica che possa garantire la certificazione di tali contratti.

Quanto detto avrebbe quale riverbero principale una più agevole risoluzione della problematica derivante dal regime di responsabilità solidale tra committente, appaltatore e subappaltatore prevista *in primis* dagli artt. 1676 c.c. ed 29 D.lgs. 276/03 e s.m.i., nonché dallo stesso D.lgs. 81/08 in materia di sicurezza sul lavoro. Difatti, in considerazione del regime di solidarietà sancito *ex lege* nei confronti dei lavoratori per i crediti retributivi, contributivi, assicurativi ed erariali, nonché per le obbligazioni derivanti da infortuni e malattie professionali, si ricorda specularmente la possibilità stabilita dal legislatore di limitare convenzionalmente tale responsabilità solidale in virtù di contratti collettivi nazionali sottoscritti da associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative del settore, qualora

dispongano diversamente individuando metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti.

In tale ottica, lo strumento della certificazione, ponendosi in continuità con la facoltà derogatoria concessa alle parti sociali, potrebbe costituire un collegamento diretto tra gli strumenti di esonero dal regime della responsabilità solidale ed il modello di qualificazione delle imprese ai sensi del D.lgs. 81/2008, che laddove divenisse obbligatorio, contribuirebbe a risolvere l'annoso problema del difficile rapporto tra gestione del sistema degli appalti in sicurezza e le esigenze di competitività delle imprese sul mercato. In tale contesto è significativo che il legislatore abbia indicato tra gli obiettivi della qualificazione delle imprese la revisione dei requisiti di idoneità tecnico-professionale degli appaltatori e dei lavoratori autonomi, la cui verifica è richiesta al committente nel caso di affidamento di lavori in appalto.

Alla luce del quadro esposto appare determinante l'apporto della Commissione Consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro, la quale, oltre al predetto schema di decreto interministeriale, già elaborato ma ancora in fase di approvazione, ha affidato ai suoi comitati e sottogruppi la determinazione delle modalità operative per l'attuazione anche dei percorsi di qualificazione delle imprese. Inoltre, la predetta Commissione Consultiva si è preposta quali obiettivi primari, non solo l'attuazione della riforma introdotta dal D.lgs. n. 81 del 2008 e dal successivo decreto correttivo, ma anche la predisposizione di un Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro (SINP), ovvero una banca dati che dovrà riunire tutte le informazioni inerenti agli infortuni sul lavoro, alle malattie professionali e alle attività di prevenzione e vigilanza svolte dai vari enti competenti. Ed ancora, essa si propone di effettuare una valida operazione di sopralluoghi sul territorio, tesi ad operare una riorganizzazione della pubblica amministrazione, specie degli enti previdenziali ed assistenziali, nonché una ridefinizione dei rapporti complessivi tra Stato e Regioni nelle materie di legislazione concorrente, rafforzando la collaborazione e il coordinamento tra gli enti ispettivi, nell'intento di accrescere l'efficacia dei controlli, razionalizzare gli interventi e assicurare modalità operative uniformi cui la banca dati del SINP potrà certamente dare un contributo essenziale in tale direzione. In merito alla prevenzione ed al contrasto delle malattie professionali, la Commissione si propone di istituire un Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro e contemporaneamente incentivare le imprese virtuose che investono nella sicurezza sul lavoro, attraverso sgravi e agevolazioni fiscali e contributive.

In attesa di un'introduzione su larga scala del modello di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, si da atto dell'emanazione del D.P.R.

n.177/2011, che prevede tale procedura di qualificazione in materia di lavorazioni in ambienti confinati e/o a sospetto inquinamento. Tale provvedimento, che rappresenta un *unicum* applicativo rispetto alla previsione ex art. 27 del D.lgs. 81/08, in considerazione dei peculiari fattori di rischio delle lavorazioni svolte in tali ambienti, obbliga le imprese che intendono operare in tale settore ad ottenere la qualificazione, tramite un adeguamento del proprio modello di organizzazione e gestione a determinati standard minimi di sicurezza. Per quanto attiene allo stesso ambito di applicazione oggettiva di tale disciplina, pur essendo presente una definizione di “ambienti a sospetto inquinamento”, per la quale si rinvia all’art. 66, comma 1 del T.U. sicurezza sul lavoro, che parla di “*pozzi, neri, fogne, camini, fosse gallerie e in generale in ambienti e recipienti, condutture, caldaie e simili, ove sia possibile il rilascio di gas deleteri*”, non sussiste altrettanto per i cd. “ambienti confinati”, per cui si può far riferimento all’allegato IV, punto 3 dello stesso, intitolato “*vasche, canalizzazioni, tubazioni, serbatoi, recipienti, silos*”.

L’analisi già esposta nella presente ricerca, in relazione ai rischi presenti nelle lavorazioni svolte in ambienti confinati, ben si armonizza con la previsione di percorsi di qualificazione di cui all’art. 27, che se interpretata in combinato disposto con la disposizione di cui all’art. 26, comma 1, lettera a) e 6, comma 8, lett. g) del TUSIC (Testo Unico Sicurezza), definisce il compito della Commissione Consultiva permanente d’individuare i criteri per la qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi.

In ossequio a tale compito, all’art. 2 del D.P.R. 177/2011 s’identificano i requisiti specifici per l’accesso al settore delle lavorazioni in ambienti confinati ed al ricorso a contratti di appalto per lo svolgimento delle stesse. Dunque, dal punto di vista del modello organizzativo di sicurezza endoaziendale è necessario che il committente adempia tutte le prescrizioni previste *ex lege*, con particolare attenzione ai rischi specificatamente presenti in tali contesti; che almeno il 30% del personale impiegato in tali lavorazioni abbia esperienza minima triennale in tali attività, assunto con contratto a tempo indeterminato, ovvero con altre tipologie contrattuali, salvo obbligo di certificazione degli stessi, così come di eventuali contratti di appalto per l’esternalizzazione delle lavorazioni in esame.

Inoltre, per quanto attiene alla formazione ed informazione dei lavoratori di cui all’art. 37 del D.lgs. 81/08, è necessario che sia incentrata sui rischi specifici degli ambienti confinati, mentre in merito agli standard contrattuali applicati in azienda, requisito obbligatorio è l’applicazione del CCNL di settore ed in ultimo, il possesso del DURC, il documento che attesta la regolarità contributiva dell’impresa. Ancora, l’art 1, comma 3, dello stesso D.P.R. sancisce che in caso di esternalizzazione produttiva, l’eventuale

ricorso al subappalto debba essere autorizzato espressamente dal committente solo se il contratto sia certificato, così come l'obbligo d'informazione specifica cui è tenuto il committente e l'individuazione di un "rappresentante" nell'ambito della propria organizzazione, che espleti l'incarico di indirizzo e coordinamento delle attività svolte, prescrizione rientrante tra gli "obblighi di cooperazione e coordinamento" di cui all'art. 26, comma 2, del D.lgs. 81/08. In merito al sistema sanzionatorio applicabile in caso di violazioni delle prescrizioni suindicate, si precisa che non essendo esplicitamente prevista alcuna sanzione specifica né dal D.P.R. né dall'art. 27 del TUSIC, se ne deduce che si possa operare un rinvio all'apparato sanzionatorio previsto dallo stesso D.lgs. 81/08.

Da ultimo, si da nota che la stessa Commissione Consultiva permanente ha emanato in data 18 aprile 2012 un "*Manuale illustrato per lavori in ambienti sospetti di inquinamento o confinati*", con l'obiettivo di determinare le procedure operative per l'effettuazione delle lavorazioni in tali ambienti, in ossequio ai criteri e disposizioni di cui al suddetto D.P.R. n. 177/2011.

Pertanto, la disciplina descritta di tema di lavorazioni in ambienti confinati e/o a sospetto inquinamento è esemplificativa dell'impatto che possa avere l'elaborazione e l'attuazione dei percorsi di qualificazione delle imprese, anche alla luce della preclusione di accesso al settore produttivo nelle quali esse operino, laddove non si sia in possesso dei requisiti di legge, primo fra tutti proprio la certificazione dei contratti di lavoro e dei M.O.G. ex art. 30 D.lgs. 81/08. Difatti, qualora si rendesse tale requisito obbligatorio per tutti i settori produttivi, ne risulterebbe una reale ed efficace selezione dei soggetti imprenditoriali, con conseguente valorizzazione di coloro i quali applichino prassi gestionali virtuose, che garantiscano qualità e sicurezza, contemperandole con le esigenze produttive. Tuttavia al fine di descrivere contamente l'alveo delle ipotesi di validazione dei sistemi organizzativo-gestionali d'impresa attinenti alla salute e sicurezza sul lavoro si da conto della possibilità concessa all'imprenditore attualmente di operare una scelta alternativa tra: autocertificazione, certificazione, a mezzo un ente terzo accreditato presso il predetto l'ACCREDIA, ovvero richiesta di asseverazione presso un Organismo paritetico.

A tal proposito si denota la differenza tra la procedura di certificazione e quella di asseverazione, che può essere assimilata ad un'attestazione di conformità del modello gestionale ed organizzativo di sicurezza a quelli che sono i parametri di legge previsti, senza tuttavia assicurarne la portata esimente dalla responsabilità amministrativa dell'ente giuridico, obiettivo cui invece tende la certificazione.

In relazione alla disciplina dell'asseverazione dei modelli di organizzazione e gestione, quest'ultima è contenuta nell'art. 51, comma 3-bis del D.lgs. 81/08, così come modificato dal D.lgs. 106/09, che attribuisce agli Organismi paritetici un ruolo determinante nel sostegno al sistema delle imprese, che oltre a svolgere attività di promozione della formazione dei lavoratori, attraverso l'impiego dei fondi interprofessionali di cui all'art. 118 L. 388/2000, possono rilasciare un'attestazione dell'adozione e dell'efficace attuazione dei M.O.G. ex art. 30 del TUSIC.

La determinazione del concetto di asseverazione, nonché della sua portata ed efficacia sul piano giuridico, sono state le motivazioni che hanno condotto il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ad emanare la circolare n. 20 del 29 luglio 2011, che mirava ad chiarificare tali punti, sia con riferimento al ruolo di supporto alla formazione degli Organismi paritetici sia rispetto alla stessa asseverazione dei predetti modelli. A tal fine, il documento non solo specifica i requisiti tassativi che debba possedere l'Organismo paritetico, costituito da una o più associazioni datoriali e dei lavoratori, comparativamente più rappresentative e firmatarie del CCNL applicato in azienda, onde prevenire lo svolgimento di tale ruolo da soggetti non in regola con le previsioni di legge, ma si precisa che la possibilità di concedere l'asseverazione su richiesta delle imprese rientri solo potenzialmente tra le prerogative concesse a tali Organismi, ma non ne costituisce unica peculiarità. Dunque, punto critico della norma risulta essere non solo la determinazione delle specifiche competenze riferibili a tale Organismo, ma soprattutto se, alla luce della definizione dello stesso contenuta nell'art. 2, comma 1, lett. ee) dello stesso TUSIC, l'attività di asseverazione possa farsi rientrare tra quelle di *"assistenza alle imprese finalizzata all'attuazione agli adempimenti in materia"*, in virtù della mancanza di un esplicito riferimento coordinatore tra tale norma e quella di cui all'art. 51, comma 3-bis predetto. Pertanto, la circolare del 2011, identificando l'asseverazione nell'attestazione rilasciata dagli Organismi paritetici, su richiesta delle imprese circa l'adozione e l'efficace attuazione dei M.O.G. ex art. 30 D.lgs. 81/08, si ritiene che in tal modo abbia voluto porre la via dell'asseverazione, quale alternativa tra l'autodichiarazione ad opera dello stesso datore di lavoro, che si ricorda è ammessa solo in sede di prima applicazione in virtù della presunzione semplice di conformità del M.O.G. ex art. 30, comma 5, e quella della vera e propria certificazione presso gli enti preposti ai sensi e nelle modalità ex artt. 75 e ss. D.lgs. 276/03.

Il percorso di asseverazione, che presuppone la creazione di un'apposita Commissione da parte dell'Organismo paritetico, non viene specificato nell'art. 51, ragion per cui sul punto sarà determinante l'apporto delle parti sociali, delle quali si attende anche sul fronte dell'asseverazione un intervento specifico, così come effettuato in materia di formazione dei lavoratori, con gli

Accordi ex art. 34, comma 2, e 37, comma 2, D.lgs. 81/08 e s.m.i. del 21 dicembre 2011 in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni, cui ha fatto seguito il documento recante l'adeguamento e le linee applicative, del 25 luglio 2012, concernenti le attività di formazione in materia di salute e sicurezza per datori di lavoro, lavoratori, dirigenti e preposti, chiarendone anche il ruolo di supporto in tal senso svolto dagli stessi Organismi paritetici. Dunque, sebbene si attenda e si auspichi un intervento chiarificatore del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e delle stesse parti sociali, in merito alla procedura ed al valore giuridico dell'asseverazione dei M.O.G. ai sensi dell'art. 30, ciò che emerge chiaramente dalla disamina effettuata è la necessità di una definizione dei rapporti intercorrenti tra autodichiarazione, certificazione ed asseverazione dei modelli di organizzazione e gestione, nonché della corrispondente efficacia giuridica, tra le parti e nei confronti dei terzi, delle stesse, oltre alla delineazione dei rapporti tra gli enti giuridicamente riconosciuti ed abilitati a rilasciare certificazioni ed asseverazioni.

Difatti, se è indubbio che sussista una differenza fondamentale tra certificazione rilasciata ai sensi degli artt. 76 e ss. D.lgs. 276/03 e sm.i., che, come evidenziato, avrà riverberi diretti sulle procedure di qualificazione delle imprese di cui all'art. 27 del D.lgs. 81/08, anche con riferimento alla selezione delle imprese che possano accedere preferenzialmente ad appalti pubblici, non ancora chiara è la portata e l'efficacia giuridica riconoscibile all'asseverazione ex art. 51, comma 3-bis dello stesso TUSIC, che invece configurandosi quale mera attestazione di conformità rispetto all'adozione efficace del M.O.G., dovrà essere oggetto di una successiva disciplina e sperimentazione concreta, al fine di poterne verificare l'effettiva portata.

Tuttavia, a corollario di quanto esposto, appare ormai indifferibile l'attuazione di un reale sistema di selezione e qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, sulla base dell'azione combinata dell'intervento legislativo che non sia mero precetto astratto per i soggetti imprenditoriali, quanto piuttosto un riferimento per l'azione degli stessi nei settori produttivi del mercato. Difatti, alla luce della crisi multisettoriale, che ha dispiegato i suoi riverberi sia su scala nazionale che internazionale, la valorizzazione delle imprese virtuose che scelgano di investire nel complesso, ma non inconciliabile, connubio tra produttività, competitività e rispetto degli standard di qualità e sicurezza, rappresenta una valida e concreta soluzione rispetto agli obiettivi di crescita e di garanzia delle condizioni di lavoro imprescindibili, quali cardini irrinunciabili su cui si fonda ogni società civile.