

I Modelli Organizzativi Gestionali della Sicurezza nell'attività sul campo: esperienze delle Aziende Sanitarie del territorio

BARBARA ALESSANDRINI*, CLAUDIA ZULIANI°

Tra i mandati istituzionali delle strutture pubbliche sanitarie che si occupano della vigilanza e del miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza negli ambienti di lavoro (in Friuli Venezia Giulia denominate Strutture Operative Prevenzione e Sicurezza negli Ambienti di Lavoro – PSAL) vi è quello della promozione della cultura della sicurezza al fine di ottenere una riduzione dell'incidenza degli infortuni e delle malattie professionali.

La promozione della cultura della sicurezza nei luoghi di lavoro può essere attuata a diversi livelli e declinata attraverso molteplici azioni educative anche in contesti diversi da quelli classici aziendali (ad esempio attraverso il coinvolgimento delle strutture scolastiche), o mediante il rinforzo dei *sistemi di sicurezza interni* delle imprese, di cui il modello di organizzazione e gestione della sicurezza rappresenta uno degli elementi più importanti.

Il sostegno delle risorse aziendali interne per la gestione della sicurezza rappresenta, infatti, un obiettivo strategico delle Strutture Operative PSAL regionali,

* Responsabile della SO Prevenzione e Sicurezza negli Ambienti di Lavoro della A.A.S. n. 3 Alto Friuli Collinare Medio Friuli

° Responsabile della SO Prevenzione e Sicurezza negli Ambienti di Lavoro della A.S.U.I UD

contenuto sia nel Piano Nazionale della Prevenzione che nella sua articolazione locale, il Piano regionale della prevenzione.

Oltre al compito di potenziamento testé descritto, le SO PSAL svolgono un ruolo determinante nell'istruttoria delle indagini per infortunio e malattia professionale ai fini non solamente prevenzionistici, ma anche medico-legali.

In caso di infortunio le strutture PSAL delle aziende sanitarie, in quanto organi di vigilanza, sono infatti chiamate a valutare le modalità di accadimento dell'evento per individuare sia le responsabilità penali che l'adozione ed efficace attuazione di un modello organizzativo di gestione della sicurezza nell'azienda, per l'individuazione della responsabilità amministrativa dell'ente. In tale ambito, le aziende che effettivamente dimostrano di avere strutturato un Sistema di Gestione della Sicurezza (SGSL) o un Modello Organizzativo Gestionale della Sicurezza (MOGS) sono una minoranza, come dimostrano anche i dati raccolti per questo studio.

Sulla scorta delle osservazioni effettuate durante l'attività d'indagine su infortuni e malattie professionali, in merito alla vulnerabilità dei sistemi aziendali in questo specifico ambito, l'Azienda Sanitaria n. 3 e l'Azienda Sanitaria Universitaria Integrata di Udine hanno ritenuto fondamentale coinvolgere l'istituzione universitaria e alcune associazioni di categoria in un progetto di ricerca e divulgazione sul tema dei Modelli Organizzativi di Gestione della Sicurezza. A tale scopo è stata attivata una convenzione con la cattedra di Diritto del Lavoro dell'Università di Trieste ed è stata richiesta la collaborazione di Confindustria Udine e Confapi FVG per la progettazione di una ricerca, svolta tramite un questionario e interviste telefoniche, volta a conoscere l'effettiva applicazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza da parte delle aziende presenti nel territorio delle due aziende, che hanno un'estensione provinciale.

Lo scopo della ricerca era di confermare in modo più preciso e sistematico la "sensazione", frutto, come già esplicitato, dell'esperienza maturata nel corso delle indagini sugli infortuni, che le aziende locali avessero scarsa conoscenza e confidenza con i modelli organizzativi di gestione della sicurezza, stimolando nel contempo la riflessione dei datori di lavoro e delle figure professionali, che all'interno delle aziende si occupano di sicurezza, sull'opportunità di dotarsi di un modello organizzativo sul tema specifico. La ricerca è stata finanziata dai fondi previsti dall'art. 13 del d.lgs. 81/08 per le attività di prevenzione nei luoghi di lavoro svolte dai dipartimenti di prevenzione delle AA.SS., derivanti dalle somme che l'organo di vigilanza ammette a pagare in sede amministrativa ai sensi dell'articolo 21, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758.

A supporto dell'importanza dell'adozione dei Modelli Organizzativi Gestionali della Sicurezza nelle aziende, si riportano alcune recenti esperienze nazionali, condotte dall'INAIL, che dimostrano come l'adozione di un Sistema di Gestione della Sicurezza (SGSL) riduca fortemente la probabilità di infortunio, agendo anche sulle non conformità (incidenti e comportamenti pericolosi). Nella tabella sottostante (tratta da Quaderno Osservatorio Accredia "Salute e sicurezza sul lavoro" 1/2012), si osserva una significativa riduzione dell'incidenza degli infortuni, a distanza di 3 anni, nelle aziende che hanno adottato un SGSL rispetto a quelle che non lo applicano di pari settore produttivo e territorio di appartenenza, tanto che l'INAIL ha previsto una riduzione del premio assicurativo per le imprese che adottano un SGSL certificato, ed altre forme di finanziamento per quelle che adottano un modello di organizzazione e di gestione ex d.lgs. n. 231/2001.

Pertanto, l'adozione dei SGSL deve essere vista non come un mero costo, ma come un investimento atto a migliorare la sicurezza aziendale e a ridurre i costi, umani e finanziari, che derivano dagli infortuni sul lavoro.

RIDUZIONE PERCENTUALE DELL'INCIDENZA DEGLI INFORTUNI IN DITTE CHE ADOTTANO UN SGSL RISPETTO A QUELLE CHE NON LO ADOTTANO (DATI INAIL 2012)

GRUPPO TARIFFA INAIL	SETTORI	INDICE DI FREQUENZA (%)	INDICE DI GRAVITÀ (%)
0	Attività Varie	-21	-15
1	Lavorazioni agricole	-	-
2	Chimica	-26	-45
3	Costruzioni	-33	-42
4	Energia, acqua e gas	-32	-33
5	Legno	-34	-73
6	Metallurgia	-6	-18
7	Mineraria	-43	-51
8	Industrie tessili	-64	-40
9	Trasporti	-13	-32
	Dati in complesso	-27	-35

Indice di frequenza (x1000 addetti) = rapporto tra eventi lesivi indennizzati e numero esposti

Indice di gravità (x addetto) = rapporto tra conseguenze eventi lesivi indennizzati e numero esposti (conseguenze in giornate perdute)

INTRODUZIONE AI MODELLI ORGANIZZATIVI GESTIONALI DELLA SICUREZZA

La definizione di MOG (MOGS) è contenuta nel d. lgs. 81/08 e nel d.lgs 231/01.

Nel d.lgs. 81/08:

- nell’art. 2 comma 1 lett. dd) «**modello organizzativo e gestionale per la definizione e l’attuazione di una politica aziendale per la salute e sicurezza** (ai sensi dell’art. 6, c.1, lett. a), D.Lgs. 231/2001), **idoneo a prevenire i reati di cui agli articoli 589 e 590 del CP, commessi con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela della salute sul lavoro**»;
- nell’art. 30 «*modello ... idoneo ad avere efficacia esimente della responsabilità amministrativa ...*».

Nello stesso decreto, inoltre, si prevede che:

- art. 6 comma 8 la *Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro* ha il compito di:
 - f) elaborare procedure standardizzate di effettuazione della valutazione dei rischi
 - m) indicare modelli di organizzazione e gestione aziendale di cui all’art. 30.
- art. 30 comma 5 bis: la Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro elabora procedure semplificate per l’adozione ed efficace attuazione dei MOGS nelle piccole e medie imprese (a tal proposito si rimanda al DM Ministero del Lavoro del 13.02.2014).

Nel d.lgs. 231/01, invece, è sancito che “... *l’ente non risponde se prova che l’organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato modelli di organizzazione e gestione idonei a prevenire i reati della specie di quello verificatosi*”.

Da queste definizioni si comprende che l’adozione di un MOG risulta di fondamentale importanza per garantire una adeguata pianificazione dell’attività produttiva e delle misure preventive e protettive per ridurre l’incidenza e la frequenza degli infortuni e delle malattie professionali, assicurando al contempo la programmazione degli interventi opportuni per garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza.

Inoltre, nel caso in cui un evento infortunistico dovesse comunque accadere, la presenza del MOG preserva l’azienda dalle pesanti sanzioni amministrative previste dal d. lgs. 231/01 in caso di responsabilità penali.

Che cos'è un MOG?

Innanzitutto un MOG si basa su elementi che non richiedono ulteriori adempimenti al datore di lavoro in quanto già derivanti dal d.lgs. 81/08. Lo sforzo richiesto all'impresa è quello di sistematizzare ed organizzare secondo una certa logica, atti e documenti già redatti e presenti in azienda che vanno a costituire il Sistema di Gestione della Sicurezza, elemento che rappresenta il 90-95% di un MOG.

In maniera esemplificativa si può dire che: **MOG = SGSL + sistema di controllo + sistema disciplinare.**

Il Sistema di Gestione della Salute e Sicurezza sul Lavoro (SGSL) definisce le modalità per individuare, all'interno della struttura organizzativa aziendale, le responsabilità, le procedure, i processi e le risorse per la realizzazione della politica aziendale di prevenzione, nel rispetto delle norme di salute e sicurezza vigenti, in modo da renderle più efficienti e più integrate nelle operazioni aziendali generali.

Il SGSL è quindi importante per:

- una migliore gestione della sicurezza aziendale
- una mitigazione del rischio
- una riduzione del fenomeno infortunistico

Esso risulta costituito da diverse fasi che verranno brevemente illustrate:

1. Analisi iniziale
2. Definizione e pianificazione degli obiettivi
3. Definizione della struttura organizzativa
4. Definizione degli strumenti gestionali
5. Avvio del sistema
6. Monitoraggio (o audit o verifica interna)
7. Riesame e miglioramento continuo

L'**Analisi iniziale** è l'analisi approfondita dei processi aziendali, sia primari che di supporto, che si attua attraverso la ricostruzione delle fasi e, per ogni fase del processo, l'identificazione delle attività svolte, dei soggetti coinvolti, degli input e degli output, dei rischi per la salute e la sicurezza connessi agli elementi sopra citati, degli adempimenti normativi cogenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro relativamente alla specificità dell'attività svolta.

La **Definizione e pianificazione** degli obiettivi prevede l'individuazione degli obiettivi ed impegni in linea con quanto evidenziato dall'analisi iniziale ed alle capacità produttive del sistema aziendale. Per ogni obiettivo specifico saranno

identificati, oltre alle attività necessarie, le risorse richieste, i tempi, i soggetti incaricati dell'esecuzione e della verifica, gli indicatori e gli standard per la valutazione periodica del grado di raggiungimento degli obiettivi stessi.

L'**Analisi iniziale** e la **Definizione e pianificazione degli obiettivi** corrispondono alla valutazione di tutti i rischi effettuata ai sensi degli art. 18 e 28 del d.lgs. 81/08 e riportata nel DVR (Documento di Valutazione dei Rischi) o DVR standardizzato. A titolo esemplificativo si ricorda che l'art. 28 del d.lgs. 81/08, comma c) recita: il programma delle misure ritenute opportune per garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza.

La **Definizione della struttura organizzativa** richiede la definizione dell'organigramma e del funzionigramma con l'individuazione e l'assegnazione dei compiti e delle responsabilità alle diverse figure aziendali, per il raggiungimento degli obiettivi, coerentemente con le posizioni gerarchiche ricoperte da ogni soggetto in azienda. Anche questi sono elementi che si individuano sempre nel DVR (art.16, 18, 19 ecc. del d.lgs. 81/08).

La **Definizione degli strumenti gestionali** richiede l'individuazione e la stesura delle procedure ed istruzioni operative necessarie per lo svolgimento ed il controllo operativo dei processi aziendali in modo che tutti agiscano sinergicamente nel raggiungimento degli obiettivi aziendali per la salute e la sicurezza sul lavoro. Tali procedure riguarderanno sia i processi aziendali primari (erogazione del servizio/produzione) che i processi di supporto (es. valutazione dei rischi, gestione documentazione, formazione/informazione, addestramento del personale, ecc.). Anche questa fase è prevista dall'art. 28, c.2 lett. d), d.lgs. 81/08 (es. procedure di gestione degli appalti, della manutenzione, della Valutazione dei Rischi, della fornitura DPI, ecc.).

L'**Avvio del sistema** consiste nella messa in atto delle procedure definite e nella sperimentazione ed utilizzo a regime degli strumenti definiti nella gestione operativa dei processi.

Il **Monitoraggio (o audit o verifica interna)** corrisponde ai compiti di verifica e controllo messi in capo ai Dirigenti e Preposti (così come previsto dagli artt. 18 e 19 del d.lgs 81/08) e ad eventuali organismi di controllo costituiti da personale interno e/o esterno all'azienda.

Il **Riesame e miglioramento continuo** consistono nell'individuazione degli obiettivi di sistema raggiunti e di quelli rispetto ai quali è necessario impostare adeguate azioni correttive e preventive da inserire in un piano di miglioramento.

Vengono attuati attraverso la riunione periodica così come previsto dall'art 35 del d.lgs. 81/08, durante la quale viene effettuata:

- un'analisi del documento di valutazione dei rischi,
- un'analisi dell'andamento degli infortuni, delle malattie professionali e della sorveglianza sanitaria,
- un'analisi dei criteri di scelta e delle caratteristiche tecniche e di efficacia dei DPI,
- vengono definiti i programmi di formazione/informazione dei lavoratori e gli obiettivi di miglioramento della sicurezza complessiva sulla base delle linee guida per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro.

Il SGSL potrà essere certificato da un ente accreditato secondo le Linee Guida UNI-INAIL o la BS OSHA 18001.

Il **Sistema di controllo e il sistema disciplinare** (previsti rispettivamente dai commi 4 e 3 dell'art. 30 del d. lgs. 81/08 e dalla lettera circolare Ministero del Lavoro 11.07.2011) costituiscono l'aspetto innovativo del MOG.

Il **sistema di controllo** verifica l'attuazione del medesimo modello e il mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità adottate. Ciò si attua attraverso l'audit e il riesame le cui risultanze saranno trasmesse all'Alta direzione", che può essere identificata con il CDA o altri soci non individuati come datore di lavoro al fine della salute e sicurezza sul lavoro (i livelli gerarchici eventualmente sovrastanti il datore di lavoro).

Il **Sistema disciplinare** comprende i provvedimenti per tutti i soggetti aziendali della prevenzione e i fornitori esterni di beni e servizi. Può essere messo in atto direttamente o dal datore di lavoro (che di fronte a comportamenti difformi da quelli previsti dalle procedure/indicazioni operative applica sanzioni secondo gli specifici contratti) o da un organismo di vigilanza costituito da personale esterno/interno dell'azienda.

Analizzati gli elementi costituenti il Sistema di Gestione della Sicurezza si può quindi affermare che il DVR potrebbe diventare il "Manuale" descrittivo del MOG in quanto, se redatto secondo quanto previsto dall'art 28, comma 2 lett a), d.lgs. 81/08, può costituire uno "strumento operativo di pianificazione degli interventi aziendali di prevenzione".

Il MOG, ai sensi dell'art. 30 comma 1 del d. lgs. 81/08, dovrà essere:

- adottato
- efficacemente attuato.

Nel dettaglio, per l'adozione si dovrà verificare quanto previsto dall'art. 30 al comma 1, alle lettere a), b), c) (esclusa la riunione periodica), d), e), g), comma 2 e comma 3 (prima parte).

L'efficace attuazione prevede l'ottemperanza a quanto previsto dall'art. 30 ai commi 1, lettera c), f), h), comma 2, comma 3 (seconda parte), comma 4.

Tali requisiti non rappresentano altro che l'applicazione delle misure preventive e protettive previste dal Decreto 81 nelle sue parti fondamentali per perseguire un miglioramento continuo delle condizioni di salute e sicurezza. A titolo esemplificativo si riportano alcune indicazioni per dimostrare che l'applicazione dell'art. 30 del d.lgs. 81/08 non richiede né impone al datore di lavoro ulteriori adempimenti; l'osservanza dei:

- comma 1 lett. a) corrisponde al rispetto degli standard tecnico-strutturali di legge che sono documentati dalle dichiarazioni, certificazioni e dal DVR;
- comma 1 lett. b): equivale al DVR;
- comma 1 lett. c): emergenze (addetti antincendio e procedure), primo soccorso (addetti primo soccorso e procedure), appalti (art. 26 e titolo);
- comma 1 lett. d): sorveglianza sanitaria effettuata dal medico competente;
- comma 1 lett. e): informazione e formazione secondo quanto previsto dall'accordo stato-regioni 11.01.2012.

Come precedentemente affermato, anche se l'azienda si è dotata di un MOG e lo mantiene in efficienza, l'infortunio può comunque accadere; in tal caso, la responsabilità dell'ente si configura quando tutte le seguenti condizioni sono contemporaneamente presenti:

1. trattasi di infortunio sul lavoro mortale o con prognosi superiore a 40 giorni;
2. l'azienda rientra nel campo di applicazione del d.lgs. 231/2001;
3. rispetto all'infortunio è stata ravvisata colpa (violazione di norme per la prevenzione infortuni);
4. vi è sussistenza di interesse e vantaggio per l'ente derivante dalla mancata applicazione delle misure.

Il MOG dopo che si è verificato l'infortunio o la malattia professionale porta ad una riduzione della sanzione pecuniaria prevista dall'art. 12 del d.lgs. 231/01, prima dell'accadimento di questi eventi ha efficacia esimente della responsabilità amministrativa (ai sensi dell'art 30 del d.lgs. 81/08 e art. 25-septies del d.lgs. 231/01).

A nostro avviso, adottare un modello di gestione della sicurezza non richiede ulteriori adempimenti burocratici rispetto a quanto previsto dal d.lgs. 81/08,

qualora la sua applicazione non venga vissuta dall'imprenditore come un mero adempimento cartaceo prodotto per soddisfare l'organo di vigilanza o proteggere l'azienda dalle sanzioni amministrative, ma come uno sforzo di organizzazione dei documenti e delle procedure già presenti in una qualsiasi impresa per prevenire gli infortuni e lavorare in sicurezza. Rispettare gli obblighi di legge in modo efficace ed efficiente non deve indurre ad inventare qualcosa di nuovo o "di più"; la documentazione già presente deve essere usata in maniera adeguata e se possibile questa deve essere semplificata per non incrementare il peso burocratico della sicurezza con documenti inutili, illeggibili ed ingestibili.

Come già affermato, il Documento di Valutazione dei Rischi e le procedure che da esso discendono rappresentano il punto di partenza per la gestione della sicurezza in quanto in esso, se ben strutturato, sono già individuate e calendarizzate tutte le misure preventive, protettive e organizzative previste dal SGSL.

Riferimenti bibliografici

BARRA M.I., FIORETTI P., TERRACINA A., *Sistemi di gestione contro gli infortuni: dall'Inail, i primi dati sull'efficacia*, in *Ambiente&Sicurezza*, 2009, n. 18, p. 53 ss.

BARRA M.I., FIORETTI P., TERRACINA A., *Sulla non sicurezza un modello di calcolo che stima i costi aziendali*, in *Ambiente&Sicurezza*, 2009, n. 21, p. 46 ss.

DECRETO LEGISLATIVO 81/2008 E S.M.I.

LETTERA CIRCOLARE MINISTERO LAVORO 11.07.2011

DECRETO MINISTERO LAVORO 13.02.2014 (paragrafo 17)