



Schema per un Modello di Organizzazione e Gestione sostenibile della responsabilità amministrativa con particolare riguardo alla tutela della sicurezza e della salute sul lavoro

- Esperienze applicative nelle PMI -

Relazione di Ugo Bullesi – GdL 231

Perugia - 12/05/2023

a cura Gruppo di lavoro “231 e sistemi di gestione integrati”

Premessa

I sistemi di gestione della sicurezza e della salute sul lavoro (SGSSL) conformi a schemi certificabili come la ISO 45001, hanno assunto una rilevanza notevole nelle strategie delle aziende più accorte, anche di medie e piccole dimensioni, specie con riguardo alla “responsabilità amministrativa” di cui al D. Lgs. 231/2001 il cui campo di validità è stato esteso ai reati di “omicidio colposo o lesioni gravi o gravissime commesse con violazione delle norme sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro”.

In ambito “231” ci si occupa dei rischi di commissione di un “reato-presupposto” e della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche; per questo è utile **analizzare i processi aziendali** e discutere le potenzialità di generazione di reati-presupposto all’interno di ciascuno di essi.

Premessa

Si ottiene una *correlazione processi / reati*, al fine di una verifica, valutazione e gestione del rischio. L’obiettivo del sistema integrato della sicurezza e della salute sul lavoro (SSL) e della responsabilità amministrativa (RA) tende, *contemporaneamente*, a tutelare i lavoratori e l’azienda.

**È immediatamente evidente la connessione fra
la *governance aziendale* e il *risk management*.**

Premessa

La questione del *risk management* è talmente ampia e sentita da essere oggetto di uno schema di norme specifiche:

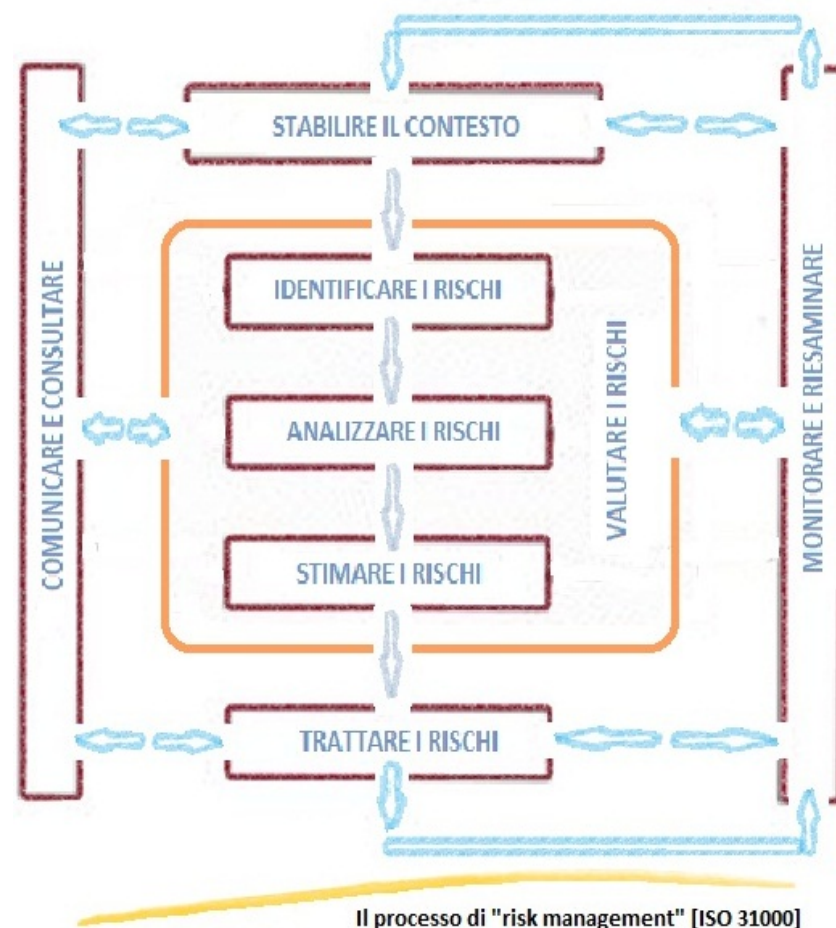
- ISO 31000: 2018 (*Risk management – Guidelines*)
- ISO 31010: 2019 (*Risk management – Risk assessment techniques*)

“tutte le organizzazioni, non importa se grandi o piccole, affrontano fattori interni ed esterni che creano incertezza sul fatto che saranno in grado di raggiungere i loro obiettivi. L'effetto di questa incertezza è il 'rischio' ed è insito in tutte le attività”.

Lo afferma Kevin W. Knight, australiano, chairman ISO TC 262

La norma è ambiziosa, delinea un approccio generale e *“fornisce i principi e le linee guida per la gestione di qualsiasi forma di rischio in modo sistematico, trasparente e credibile e in qualsiasi ambito e contesto.”*

In sostanza, è in atto un cambiamento “culturale” che pone al centro della pianificazione non più lo studio avulso delle condizioni del successo (rispetto a un qualsiasi obiettivo), ma, per così dire, il contrasto dei fattori di rischio che possono impedire o contrastare il raggiungimento del risultato desiderato.



Come noto, il D.Lgs 81/08 all’art 30, identifica i sistemi di gestione (SG) SSL riconosciuti ed applicati ovvero:

- le Linee Guida UNI-INAIL-Parti Sociali-Associazioni datoriali
- lo standard BS OHSAS 18001 – superato dalla norma ISO 45001:18

La pubblicazione di una norma ISO sui sistemi di gestione di sicurezza e salute sul posto di lavoro permette di superare la norma inglese diventando uno standard internazionale ISO, ovvero approvato ed accettato da tutta la comunità dei Paesi membri ISO.

Dall'uscita della ISO 45001 le organizzazioni con SGSLS certificato hanno avuto 3 anni di tempo (cioè fino a settembre 2021) per eseguire la transizione allo standard internazionale.

Un SG SSL deve essere: **ADOTTATO** ed **EFFICACEMENTE ATTUATO**, solo così potrà far conseguire, tra gli altri, alcuni vantaggi quali :

- rispondere, anche se non compiutamente, alle richieste dell’ articolo 30 del d. lgs. 81/08, di costituire un “modello di organizzazione e gestione” per la prevenzione della responsabilità amministrativa;

- garantire sistematicità e coerenza interna al processo di valutazione dei rischi e conseguente pianificazione delle misure di prevenzione e protezione;
- definire uno strumento efficace per il controllo delle misure di prevenzione e protezione;
- in prospettiva, attraverso il miglioramento continuo, ridurre i rischi per i lavoratori e per tutti coloro che possono essere esposti ai rischi derivanti dall'attività dell'organizzazione;
- assicurare la conformità con la legislazione vigente (d. lgs. 81/2008 e norme collegate);
- dimostrare alle parti interessate tale conformità, incrementando il livello di affidabilità della propria organizzazione nel sistema economico e sociale in cui opera.

in definitiva, di assicurare il valore di una organizzazione.

Perché un sistema di gestione, “sostenibile”?

Sostenibile è un qualcosa *“che può essere sostenuto, convalidato, oppure che può essere mantenuto, sopportato”* (De Mauro, dizionario della lingua italiana).

Una delle potenziali criticità dei SG SSL è la deriva verso la burocratizzazione e l'eccessivo focus sulla "carta", tutti aspetti purtroppo conosciuti e che possono generare una "separazione" fra il sistema formale e quello sostanziale.

Un sistema formalmente ineccepibile può anche nascondere una serie di lacune reali che però emergerebbero in tutta la loro rilevanza ogni volta che si dovesse, per qualche motivo, "ispezionare" più profondamente la realtà.

Il concetto di **sostenibilità** può aiutare a declinare il sistema di gestione in modo che:

- risponda efficacemente ai requisiti normativi limitando al minimo indispensabile le procedure formali, rendendo il sistema di facile utilizzo anche per micro attività,
- coinvolga pienamente il maggior numero possibile di ruoli e soggetti che operano nell'organizzazione, in modo da suddividere il più possibile il carico di lavoro e le responsabilità per l'attuazione delle misure previste,
- favorisca la diffusione della cultura della safety in azienda e nelle “realtà” confinanti (per realtà confinanti si intendono fornitori, clienti, soci, ambiente fisico circostante, ecc.; in sintesi stakeholders e luoghi fisici),
- integri in maniera coerente la gestione della sicurezza e della salute con le altre politiche aziendali, in modo da orientare i programmi secondo il principio della “massima sicurezza tecnicamente possibile”, trasformando ogni vincolo in opportunità di miglioramento in un quadro tecnico-economico globale di pianificazione, attuazione e controllo.

Dal sistema di gestione al modello di organizzazione e gestione

Il già citato art. 30 del d. lgs. 81/08 recita che:

“in sede di prima applicazione, i modelli di organizzazione aziendale definiti conformemente alle Linee guida UNI INAIL per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL) del 28 settembre 2001 o al British Standard OHSAS 18001:2007 (ora ISO 45001:18) si presumono conformi ai requisiti di cui al presente articolo per le parti corrispondenti”

La formulazione rende chiaro come non vi sia una completa sovrapposibilità fra i requisiti legali dell’ articolo 30 e quelli volontari dei sistemi di gestione.

Al contempo, vi è l’ evidenza di un esteso accoglimento del ciclo PDCA nel testo e nello spirito normativo, come si vede anche da questa figura, che rielabora l’ articolo 30 in chiave di “PDCA” (autore: Diego Cerra).

- P
 - c. 1 b) attività di valutazione dei rischi e di predisposizione delle misure di prevenzione e protezione conseguenti;*
 - c. 1 a) rispetto degli standard tecnico-strutturali di legge relativi a attrezzature, impianti, luoghi di lavoro, agenti chimici, fisici e biologici;*
 - c. 1 g) acquisizione di documentazioni e certificazioni obbligatorie di legge;*
- D
 - c. 1 c) attività di natura organizzativa, quali emergenze, primo soccorso, gestione degli appalti, riunioni periodiche di sicurezza, consultazioni dei rappresentanti per la sicurezza;*
 - c. 1 d) attività di sorveglianza sanitaria;*
 - c. 1 e) attività di informazione e formazione dei lavoratori;*
 - c. 2) il modello organizzativo e gestionale di cui al c. 1 deve prevedere idonei sistemi di registrazione dell’ avvenuta effettuazione delle attività di cui al c. 1;*
- C
 - c. 3) articolazione di funzioni;*
 - c. 1 f) attività di vigilanza con riferimento al rispetto delle procedure e delle istruzioni di lavoro in sicurezza da parte dei lavoratori;*
 - c. 1h) periodiche verifiche dell’ applicazione e dell’ efficacia delle procedure adottate;*
 - c. 4) idoneo sistema di controllo;*
- A
 - c. 4) riesame del modello organizzativo.*

Il modello di organizzazione e gestione ha un valore giuridico notevole, per gli effetti esimenti della responsabilità amministrativa, ma può anche servire, all’ Azienda, per meglio definire la sua identità e i valori di riferimento e per migliorare la sua gestione strategica.

Il sistema strutturato e organico di prevenzione, dissuasione e controllo, **può sviluppare**, nei Soggetti che direttamente o indirettamente operano nell’ ambito delle attività sensibili, la **consapevolezza delle possibilità di commettere un reato** e, grazie a un monitoraggio costante dell'attività, può consentire di **prevenire** o di **reagire tempestivamente per impedire la commissione del reato stesso.**

Anche il “231” può essere letto in ottica “PDCA”, come mostra lo schema seguente:

CICLO DI GESTIONE P-D-C-A NEL D.Lgs. 231/01 – ARTT. 6 e 7

- P** *Art. 6, c. 1a) e Art. 7, c. 2 - ... l'ente ... ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del reato, un modello di organizzazione, gestione e controllo idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi;*
Art. 6, c. 2a) individuare le attività nel cui ambito possono essere commessi reati;
Art. 7, c. 3 - Il modello prevede, in relazione alla natura e alla dimensione dell'organizzazione nonché al tipo di attività svolta, misure idonee a garantire lo svolgimento dell'attività nel rispetto della legge e a scoprire ed eliminare tempestivamente situazioni di rischio.
Art. 6, c. 2e) e Art. 7, c. 4b) introdurre un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello.
Art. 6, c. 2b) prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire
Art. 6, c. 2c) individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati;
Art. 6, c. 2d) prevedere obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli;
- D** *Art. 6, c. 1a) e Art. 7, c. 2 - ... l'ente... ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del reato, un modello di organizzazione, gestione e controllo idoneo ...*
- C** *Art. 6, c. 1b) ... vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli e di curare il loro aggiornamento ...*
- A** *Art. 7, c. 4a) una verifica periodica e l'eventuale modifica dello stesso [modello] quando sono scoperte significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività;*

Il modello dovrebbe essere integrato in tutti i processi aziendali per costituire un unico sistema di gestione, tenendo conto di alcune specifiche esigenze (art. 5 c.2 d. lgs. 231/2001), quali quelle di:

- individuare le attività nel cui ambito esiste la possibilità che siano commessi i Reati;
- prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni della società in relazione ai Reati da prevenire;
- individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee a impedire la commissione dei Reati;
- prevedere obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare (OdV) sul funzionamento e l'osservanza dei modelli;
- introdurre un sistema disciplinare privato idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello.

I modelli 231 trovano ampia trattazione in una molteplicità di linee guida, in primis quelle di Confindustria; è ormai prassi che siano strutturati in:

- Parte Generale – ha lo scopo di descrivere
- Parti Speciali – hanno lo scopo di approfondire le tipologie di reato

PARTE GENERALE

La Parte Generale può in pratica essere articolata per descrivere:

- la governance societaria (configurazione giuridica, organi dell’ ente e delle funzioni di controllo interno esistenti, organigramma, procure e deleghe eventuali);
- le procedure di gestione;
- il Codice “etico” o dei valori;
- la comunicazione e la formazione sul modello;
- come rilevare e far emergere le eventuali violazioni e la struttura del sistema disciplinare;
- l’ istituzione e la regolamentazione dell’ Organismo di Vigilanza (OdV);
- il *budget* che sostiene il tutto.

PARTI SPECIALI

Le Parti Speciali riguardano, ordinatamente per ogni tipologia di reato individuato come potenzialmente commissibile:

- la “mappatura” dei processi a rischio-reato (*risk assessment*);
- le funzioni aziendali coinvolte, i poteri decisionali dei preposti a garantire che il sistema di prevenzione funzioni e a fungere da interfaccia con gli organi di controllo e in particolare con l’ OdV;
- i contenuti essenziali delle cautele procedurali e sostanziali, che ispirano le specifiche procedure operative;
- il rinvio alle procedure operative di gestione del rischio-reato (*risk management*), che formano le cautele procedurali e sostanziali orientate a eliminare o a ridurre il rischio-reato;
- *last but not least*, i flussi informativi ossia come comunicare all'OdV le informazioni rilevanti.

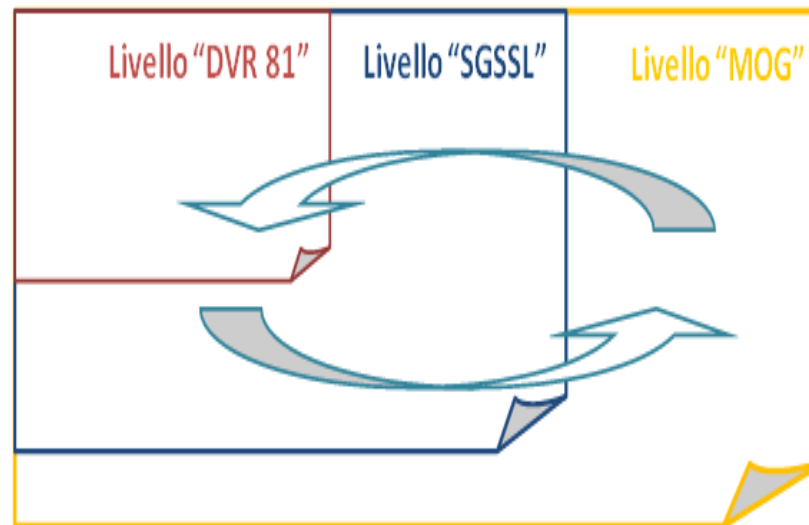
Il modello di organizzazione, gestione e controllo per i reati di SSL

I reati contemplati dagli artt. 589 e 590 del codice penale: omicidio colposo e lesioni personali colpose, commessi in violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro, costituiscono presupposto della responsabilità amministrativa ex d. lgs. 231/2001.

Il lavoro da tempo avviato dal GdL “231 e sistemi integrati” del Comitato Salute e Sicurezza di Aicq, è stato quello di disegnare uno schema di modello di organizzazione e gestione che recuperi, senza inutili ripetizioni formali, quanto fatto per gli adempimenti connessi con la legislazione in materia di tutela della sicurezza e della salute sul lavoro.

Il Modello risulta dalla stratificazione di tre livelli tecnici e documentali, ciascuno definibile in tempi diversi e ragionevolmente successivi:

1. il primo livello (“DVR 81”) è costituito dalla documentazione di valutazione dei rischi;
2. il secondo (“SGSSL”), dal sistema di gestione per la sicurezza e la salute sul lavoro, sviluppato con riferimento oggi alla ISO 45001:18;
3. il terzo (“MOG”), infine, aggiunge le parti necessarie e integra quelle esistenti al fine di conformarsi compiutamente all’ art. 30 del d. lgs. 81/2008 e alle Linee Guida applicative del d. lgs. 231/2001.



Specifica dei documenti nei quali è articolato il modello

I documenti elencati, coordinati dal “MOG”, costituiscono la parte normativa e sostanziale del modello:

- Politica aziendale / Codice Etico;
- Mappa processi-reati;
- ‘CO.NORMA’ (Conformità normativa);
- ‘DVR’ (Documentazione di valutazione dei rischi);
- ‘OPERA’ (Programma operativo e stato di avanzamento);
- ‘DOC’ (Documentazione e archivio);
- ‘ORG’ (Organizzazione);
- ‘COM.IN.FORMA’ (Comunicazione e in/formazione);
- ‘I.N.ACT’ (Gestione dei quasi incidenti, infortuni, non conformità, azioni correttive e preventive);
- ‘AUDIT’ (Procedure e rapporti di verifiche, audit e vigilanza);
- Procedure disciplinari;
- ‘RAPP’ (Rapporto periodico di prevenzione e protezione);
- ‘FLUSSO OdV’ (Flusso informativo verso l’ OdV).

Il risultato è uno schema “autoportante”, semplificato e di base, del modello di organizzazione e gestione specifico, derivante anche da una consultazione integrata della ISO 31000: 2018, delle linee guida Uni-Inail 2001, della ISO 45001:18.



Applicazione del MOG nelle PMI

Azienda A

Natura giuridica:...	S.r.l. con CdA
Settore attività:...	<u>lavorazione</u> carte speciali e plastificazione
<u>Totale addetti:</u>	100 circa
Numero di sedi:...	3 tutte in Lombardia
Evento scatenante:...	<u>investimento</u> di un pedone con muletto
Infortunio :	> 40gg in apertura con indagine della Procura e ATS locale
Capo imputazione :	<u>lesioni</u> colpose gravi art 590 C.P.
A processo :	DL e RSPP <u>procedimento</u> per responsabilità amministrativa a carico della società
MOG 231 :	<u>già</u> adottato prima dell'incidente con rapporti periodici dell' <u>OdV</u>
Esisto:	<u>inizialmente</u> condannato RSPP in quanto ritenuto delegato da parte del DL; successivamente assolto per aver dimostrato di non essere delegato ma solamente designato al ruolo. Azienda assolta <u>in quanto</u> il MOG ha assolto alla funzione di circostanza esimente in quanto ritenuto correttamente applicato.

Applicazione del MOG nelle PMI

Azienda B

Natura giuridica:...	Snc – 4 soci <u>tutti</u> amministratori e nessuna delega in tema di salute e sicurezza
Settore attività:...	<u>zootecnico</u> – allevamento e macellazione
Totale addetti:	25 circa
Numero di sedi:...	2 tutte in Lombardia (1 allevamento <u>ed</u> 1 allevamento e macellazione)
Evento scatenante:...	<u>schiacciamento</u> sotto una pressa
Infortunio :	<u>caso</u> morte con indagine della Procura e ATS locale
Capo imputazione :	omicidio colposo art 589 C.P.
A processo :	<u>tutti</u> e 4 i soci <u>procedimento</u> per responsabilità amministrativa a carico della società
MOG 231 :	<u>adottato</u> prima della prima udienza
Esisto:	<u>dimostrata</u> nella pratica che la figura del DL ai fini 81/08 era riconducibile ad uno solo dei soci e pertanto richiesto il rito abbreviato e condanna penale con tutte le attenuanti per il soggetto; gli altri soci prosciolti dall'accusa inizialmente anche a loro carico. Azienda condannata alla minima sanzione pecuniaria in applicazione 231 <u>in quanto</u> il MOG, se pur adottato post incidente, è stato ritenuto dal giudice essere efficacemente adottato ed attuato. L'azienda è stata sottoposta a sorveglianza per tramite ATS per tre anni.

Applicazione del MOG nelle PMI

VANTAGGI del MOG

Dai due casi esposti si può vedere come in entrambi la presenza di un **MOG 231 abbia avuto efficacia** al fine di tutelare e/o ridurre l’entità della responsabilità in capo all’azienda che se fosse stata condannata con il massimo della pena (caso Azienda B) avrebbe potuto anche portare a forti ripercussioni sulla sopravvivenza della stessa.

Nel caso dell’Azienda A è stato altrettanto efficace in quanto il suo principale scopo, per il quale il MOG 231 era stato adottato per delibera del CdA, era proprio limitare le responsabilità in capo al DL, Dirigenti e Preposti e soprattutto per la società stessa in quanto avendo più sedi operative anche l’organigramma funzionale vedeva la possibilità di più soggetti eventualmente coinvolti.

Applicazione del MOG nelle PMI

LIMITI del MOG

Nei due casi esposti emergono con evidenza alcuni limiti applicativi del MOG 231 per le PMI :

1. solo le aziende più strutturate e con una organizzazione più articolata sono consapevoli dei vantaggi
2. per le aziende piccole e a struttura padronale o familiare è poco conosciuto e ritenuto costoso ed un ulteriore adempimento
3. la necessità di nominare un OdV è di facile accettazione per aziende di capitali già abituate a collegi sindacali o altri organi di controllo mentre è visto come un mero costo dalle piccole società di persone che spesso scelgono la via del correre ai ripari ad incidente avvenuto.

Grazie per l’attenzione

Dott. Ugo Bullesi



GdL 231 e MOG