



5 - SGSL E COLPA GIURIDICA: un equilibrio difficile ma possibile

SGSL E COLPA GIURIDICA: un equilibrio difficile ma possibile

di Attilio Pagano – direttore Istituto Ambiente Europa

Con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto legislativo 81/08 firmato dal Presidente della Repubblica Napolitano lo scorso 9 aprile, sarà possibile esaminarne gli effettivi impatti sul sistema sanzionatorio. Il confronto tra le diverse posizioni che ha accompagnato la elaborazione di questo decreto, a cui, anche se impropriamente, ci riferiamo con l'espressione "Testo Unico", ci ha consegnato un'immagine delle nuove norme come caratterizzate da un eccessivo rigore sanzionatorio. Per valutare se la rappresentazione di questo testo come sbilanciato verso pesanti sanzioni giuridiche corrisponde alla lettera del decreto o a un 'gioco delle parti' sostenuto dalle semplificazioni giornalistiche, occorrerà un'analisi attenta del testo ufficiale. Inoltre, sarà necessario estrapolare dalla relazione di accompagnamento e dalle premesse al decreto (i cosiddetti "considerato") un esplicito criterio di interpretazione del significato delle norme. (Infatti, per definizione, le norme giuridiche, come ogni altro prodotto culturale, non sono mai del tutto autoevidenti e affidabili a un meccanico sistema di applicazione, ma richiedono un giudizio).

Al momento, possiamo intravedere nella bozza del testo a noi disponibile una chiave di lettura della "filosofia" prevenzionale del "Testo Unico" che preannuncia un cambio di fase.

Come noto, fino al recepimento della direttiva europea 391 del 1989 con il D. Lgs. 626/94, il sistema di prevenzione era sostanzialmente caratterizzato da un approccio alla sicurezza intrinseca di macchine, ambienti, sostanze ecc. Le norme dettavano le condizioni di sicurezza e il compito degli operatori era di adeguarsi alle norme. Tutto il sistema si reggeva dunque su una idea di "prevenzione oggettiva" e su un principio di "comando e controllo": *nelle* imprese, il comando e controllo della gerarchia; *sulle* imprese, il comando e controllo degli organi di vigilanza. I limiti di questo approccio sono oggi chiari: non sarà mai possibile disporre di un sistema di regole esplicite valide per ogni possibile situazione di rischio e non saranno mai sostenibili i costi organizzativi ed economici di un controllo totalmente pervasivo *nelle* imprese e *sulle* imprese.

A questo limite ha voluto dare una risposta l'impostazione della direttiva quadro 391/89 (in Italia D. Lgs. 626/94) con cui la prevenzione viene concepita anche come il risultato dei processi decisionali di ogni operatore: i datori di lavoro, i progettisti, i dirigenti e gli esecutori. Il nuovo sistema di prevenzione richiede non solo un controllo esercitato da altri, ma anche un autocontrollo. Chiaramente, questo sistema implica una maggiore enfasi sulle attività di sostegno alla consapevolezza degli effetti su salute e sicurezza delle decisioni e scelte comportamentali di ogni operatore. Il sostegno alla consapevolezza deriva dalla applicazione di "istituti relazionali" come la informazione, la formazione, la consultazione ecc. Dunque, con l'entrata in vigore del D. Lgs. 626/94, il sistema prevenzionale italiano è entrato in una nuova fase: la "prevenzione soggettiva".

Anche questo approccio ha dei limiti. Il principale limite consiste nell'assunzione che un soggetto (datore di lavoro, dirigente, preposto o lavoratore) adeguatamente informato e formato sia totalmente libero di percepire i rischi, rappresentarli cognitivamente, valutarne le conseguenze e agire in coerenza con le sue valutazioni. Se questa libertà fosse assicurata dalle competenze acquisite, ad essa correttamente dovrebbe essere associata una responsabilità giuridica: chi sa è libero di scegliere consapevole delle conseguenze delle sue decisioni e dunque deve assumere le responsabilità di queste sue decisioni. In effetti, però, l'osservazione del comportamento umano nelle organizzazioni mostra che i fattori in gioco sono più ampi e complessi di quelli attivabili con il solo sviluppo delle competenze individuali.

A questa diversa concezione dell'agire delle e nelle organizzazioni corrisponde un'idea di "prevenzione sistemica". L'art. 30 del D. Lgs. 81/08 testimonia di questa tensione alla concezione



5 - SGSL E COLPA GIURIDICA: un equilibrio difficile ma possibile

sistemica della prevenzione. Può essere utile leggerlo con attenzione a partire dalla sottolineatura di alcune sue parti.

Articolo 30 Modelli di organizzazione e di gestione	Commento
<p>1. Il modello di organizzazione e di gestione idoneo ad avere efficacia esimente della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, deve essere adottato ed efficacemente attuato, assicurando un sistema aziendale per l'adempimento di tutti gli obblighi giuridici relativi:</p> <p>a) al rispetto degli standard tecnico-strutturali di legge relativi a attrezzature, impianti, luoghi di lavoro, agenti chimici, fisici e biologici;</p> <p>b) alle attività di valutazione dei rischi e di predisposizione delle misure di prevenzione e protezione conseguenti;</p> <p>c) alle attività di natura organizzativa, quali emergenze, primo soccorso, gestione degli appalti, riunioni periodiche di sicurezza, consultazioni dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza;</p> <p>d) alle attività di sorveglianza sanitaria;</p> <p>e) alle attività di informazione e formazione dei lavoratori;</p> <p>f) alle attività di vigilanza con riferimento al rispetto delle procedure e delle istruzioni di lavoro in sicurezza da parte dei lavoratori;</p> <p>g) alla acquisizione di documentazioni e certificazioni obbligatorie di legge;</p> <p>h) alle periodiche verifiche dell'applicazione e dell'efficacia delle procedure adottate.</p>	<p>Il comando stabilito da questo primo comma è perentorio "deve essere adottato ed efficacemente attuato". Non si tratta di un comando subordinato a condizioni. Dunque, ogni impresa deve darsi un sistema di gestione. Perché tale sistema sia idoneo ad avere efficacia esimente della responsabilità amministrativa il sistema deve costituirsi come "sistema aziendale per l'adempimento" degli obblighi elencati dai punti da a) a h). L'elenco degli obblighi sarebbe pleonastico e ripetitivo rispetto al corpo generale delle disposizioni stabilite dal decreto (e, in verità, già in vigore con il D. Lgs. 626/94), con la sola parziale eccezione del punto h). Ma è proprio il riferimento al "sistema aziendale per l'adempimento di tutti gli obblighi" a segnare la innovativa portata di questo articolo 30. Infatti non si tratta soltanto di adempiere uno per uno a tutti gli obblighi elencati, ma di farlo come effetto dell'attivazione di un preliminare sistema di programmazione, attuazione, controllo e miglioramento continuo. L'attivazione di questo sistema costituisce, dunque, l'adempimento di un obbligo di carattere superiore.</p>
<p>2. Il modello organizzativo e gestionale di cui al comma 1 deve prevedere idonei sistemi di registrazione dell'avvenuta effettuazione delle attività di cui al comma 1.</p>	<p>Gli obblighi elencati non vanno solo attuati, occorre tenerne una "registrazione". Da un punto di vista operativo, l'attuazione di questo secondo comma implica l'adozione di metodologie di programmazione e lavoro per obiettivi. Dunque si tratta, per ognuno degli obblighi elencati, di stabilire specifici indicatori di verifica degli obiettivi quali quantitativi. A esempio:</p> <p>a) identificare (da parte di chi, entro quanto tempo, con quali strumenti) gli standard tecnico strutturali pertinenti all'impresa;</p> <p>b) attribuire parametri di verifica della qualità della valutazione dei rischi (verifiche dell'autorità di vigilanza, consultazione degli RLS per l'identificazione dei punti di pericolo ecc.);</p> <p>c) esempi di indicatori quanti-qualitativi: numero e analisi dei verbali e resoconti delle prove di emergenza, delle riunioni, dei corsi di addestramento, delle sessioni di consultazione ecc.;</p> <p>d) definizione dei protocolli di sorveglianza sanitaria, attuazione regolare delle visite preliminari e periodiche e degli eventuali esami di laboratorio per tutti i lavoratori sottoposti, elaborazione e aggiornamento delle cartelle sanitarie e di rischio, rendicontazione del medico competente ecc.</p> <p>e) definizione preliminare dei criteri di adeguatezza della</p>



5 - SGSL E COLPA GIURIDICA: un equilibrio difficile ma possibile

	<p>informazione (contenuti, fonti, mix dei media da utilizzare) e della formazione (obiettivi organizzativi, di apprendimento, durata, tecniche attive di formazione ecc.);</p> <p>f) specificare su che cosa esercitare la vigilanza (quali comportamenti osservabili), chi deve esercitarla e con quale frequenza, con l'utilizzo di quali tecnologie registrarne i risultati (sarebbe desiderabile registrare non solo errori, omissioni e violazioni, ma anche le pratiche corrette o migliorative), con quali effetti per l'attivazione di un sistema sanzionatorio (e, auspicabilmente, anche di un sistema premiante);</p> <p>g) identificare (da parte di chi, entro quanto tempo, con quali strumenti) le documentazioni e certificazioni obbligatorie di legge pertinenti all'impresa;</p> <p>h) specificare la periodicità, le tecnologie di verifica e le modalità di trattamento dei risultati delle verifiche.</p> <p>In sostanza si tratta di creare i presupposti di un sistema di apprendimento organizzativo.</p>
<p>3. Il modello organizzativo deve in ogni caso prevedere, per quanto richiesto dalla natura e dimensioni dell'organizzazione e dal tipo di attività svolta, un'articolazione di funzioni che assicuri le competenze tecniche e i poteri necessari per la verifica, valutazione, gestione e controllo del rischio, nonché un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello.</p>	<p>Nella prospettiva dell'attuazione del modello organizzativo e di gestione si tratta di "articolare le funzioni" ponendosi domande come: chi fa che cosa? Con quali mezzi e poteri? Entro quanto tempo? Ma, soprattutto, si tratta di dare a ciascuna di queste domande risposte operative.</p>
<p>4 Il modello organizzativo deve altresì prevedere un idoneo sistema di controllo sull'attuazione del medesimo modello e sul mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate. Il riesame e l'eventuale modifica del modello organizzativo devono essere adottati, quando siano scoperte violazioni significative delle norme relative alla prevenzione degli infortuni e all'igiene sul lavoro, ovvero in occasione di mutamenti nell'organizzazione e nell'attività in relazione al progresso scientifico e tecnologico.</p>	<p>Il modello organizzativo deve controllare se stesso per "mantenere nel tempo le condizioni di idoneità". Ciò significa predisporre una continua attenzione alla funzionalità del sistema di prevenzione. Il problema più insidioso è che non si tratta soltanto di monitorare il perseguimento degli obiettivi che caratterizzano la operazionalizzazione degli obblighi elencati dal primo comma, ma anche il permanere (o il mutare) della loro significatività. A esempio, non si tratta soltanto di verificare che si realizzi il piano di sorveglianza sanitaria impostato, ma anche di valutare con continuità se i presupposti di quel piano restano validi in funzione del cambiamento delle conoscenze sui fattori di rischio e sulle condizioni di esposizione (a esempio l'invecchiamento delle persone sottoposte alla sorveglianza sanitaria stessa).</p> <p>Analogamente, l'attenzione alle "violazioni significative delle norme" non può essere concepita solo come presupposto per l'attivazione delle sanzioni, ma dovrebbe anche dare luogo a un costante ripensamento della validità operativa delle norme stesse. È ormai un classico della riflessione su questi temi, lo studio che Reason (uno dei più importanti studiosi del fenomeno degli errori commessi dagli individui nello svolgimento dei compiti assegnati) condusse sugli infortuni che accadevano agli operatori delle ferrovie inglesi addetti all'aggancio / sgancio dei vagoni. In quel caso, la norma organizzativa stabiliva che nessun operatore dovesse stare sui binari se i vagoni erano in movimento. Ma per una caratteristica strutturale del dispositivo di aggancio /sgancio l'operazione di agganciare o sganciare i vagono risultava impossibile con i vagoni fermi. Gli operatori dunque, proprio per poter eseguire la mansione affidata, dovevano</p>



5 - SGSL E COLPA GIURIDICA: un equilibrio difficile ma possibile

	<p>violare la norma di sicurezza. Il sistema organizzativo, in queste circostanze, può operare in due modi. Il primo, ipocrita e rigido, assolve l'organizzazione sostenendo che la norma c'era ed era nota e, di conseguenza, attribuisce la responsabilità dell'eventuale infortunio al lavoratore che aveva operato violandola. Il secondo modo, apprenditivo e flessibile, riconosce nella violazione della norma una manifestazione della necessità di un miglioramento tecnico e/o procedurale.</p> <p>I modelli e sistemi di gestione della sicurezza di cui si parla nel primo comma, non possono limitarsi ad applicare le norme in modo rigido, ma devono imparare dalle violazioni (soprattutto dalle violazioni frequenti) che gli spazi di miglioramento della prevenzione non riguardano solo il comportamento individuale.</p> <p>Questo sembra essere il significato del secondo periodo di questo comma che introduce un principio molto importante: le violazioni delle norme non sono il presupposto necessario all'attivazione del sistema sanzionatorio, ma anche (diremmo soprattutto) del ripensamento delle norme stesse.</p>
<p>5. In sede di prima applicazione, i modelli di organizzazione aziendale definiti conformemente alle Linee guida UNI-INAIL per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL) del 28 settembre 2001 o al British Standard OHSAS 18001:2007 si presumono conformi ai requisiti di cui ai commi precedenti per le parti corrispondenti. Agli stessi fini ulteriori modelli di organizzazione e gestione aziendale possono essere indicati dalla Commissione di cui all'articolo 6.</p>	
<p>6. L'adozione del modello di organizzazione e di gestione di cui al presente articolo nelle imprese fino a 50 lavoratori rientra tra le attività finanziabili ai sensi dell'articolo 11.</p>	

L'analisi sistemica degli incidenti e degli infortuni mostra che non c'è mai una causa singola. Gli eventi incidentali sono sì attivati da un fattore scatenante (che frequentemente è il comportamento umano di errore involontario o di violazione intenzionale di una norma), ma tale fattore scatenante non avrebbe potuto verificarsi o non avrebbe avuto conseguenze incidentali senza la concomitante presenza di una serie, in genere ampia, di altri fattori fino al quel momento silenti o latenti. La **prevenzione sistemica** intende farsi carico della correzione non solo del fattore scatenante, ma anche di quelli latenti.

L'aspetto più problematico dell'attivazione di un "modello di organizzazione e di gestione" è l'alimentazione del sistema di conoscenze diffuso nell'organizzazione di notizie riguardo proprio a questi fattori latenti che rendono il contesto organizzativo come una scena "prona all'errore". Per raccogliere queste informazioni sui fattori latenti, occorrerebbe trattare un gran numero di eventi rilevabili solo a partire da fallimenti (errori o violazioni) del comportamento degli operatori. Ma l'incombente minaccia delle sanzioni può scoraggiare le persone dal segnalare i problemi (almeno finché restano al livello di incidenti e mancati infortuni).

Ecco perché è necessario trovare un nuovo modo di concepire le sanzioni a carico dei lavoratori, dei dirigenti e anche dei datori di lavoro. Un modo che tenga separati l'ambito dell'azione organizzativa di perseguimento dell'affidabilità da quello dell'azione giudiziaria.



5 - SGSL E COLPA GIURIDICA: un equilibrio difficile ma possibile

Il campo di ricerca di un nuovo equilibrio tra azione organizzativa (l'attivazione di un "modello di organizzazione e di gestione") e azione giudiziaria non potrà in futuro essere confinato alla verifica della "efficacia esimente della responsabilità amministrativa". Questo solo criterio infatti condurrebbe a un immotivato primato dell'azione giuridica su quella organizzativa, con l'effetto controproducente di bloccare proprio il miglioramento dell'affidabilità delle organizzazioni per la comprensibile tendenza delle persone a nascondere per quanto possibile i problemi in cui siano coinvolte come attori o di un errore involontario o di una violazione intenzionale.

Del resto, il prevalere dell'azione organizzativa su quella giudiziaria potrebbe comportare tra la generalità degli operatori una diffusa percezione di irresponsabilità delle proprie decisioni e dei propri comportamenti.

Si tratta, come si vede, di una ricerca ancora aperta, seppure guidata da robuste basi teoriche, in particolare sui principi dell'apprendimento organizzativo.

Su questi temi, Istituto Ambiente Europa propone nelle prossime settimane alcune occasioni di formazione e informazione:

Corsi di aggiornamento quinquennale per RSPP e ASPP:

AREA TECNICA

→ ANALISI DELLE CAUSE DI INFORTUNIO E DI MANCATO INFORTUNIO

- MILANO 26 maggio 2008

[Vai al programma e scheda di iscrizione](#)

AREA NORMATIVA

→ RESPONSABILITÀ CIVILI E PENALI DEI SOGGETTI DELLA PREVENZIONE AGGIORNATE AL "D. Lgs. 81/08 ("TESTO UNICO)".

- MILANO 9 maggio

[Vai al programma e scheda di iscrizione](#)

AREA ORGANIZZATIVA

→ I MODELLI DI ORGANIZZAZIONE E GESTIONE DELLA SICUREZZA.

- FIRENZE 15 maggio

[Vai al programma e scheda di iscrizione](#)

→ APPRENDERE DALL'ANALISI DEGLI EVENTI NEGATIVI

- MILANO 16 maggio 2008

[Vai al programma e scheda di iscrizione](#)

Seminari di informazione:

→ LE NUOVE NORME SULLA SICUREZZA IN EDILIZIA: "TESTO UNICO" e APPALTI

- PIACENZA 12 maggio

[Vai al programma e scheda di iscrizione](#)

→ RISCHIO E SICUREZZA IN SANITÀ: ESPERIENZE E SOLUZIONI GESTIONALI CONCRETE

- SENIGALLIA (AN) 30 maggio

[Vai al programma e scheda di iscrizione](#)

**Per commenti e richieste di informazioni scrivere una mail a
attilio.pagano@ambienteeuropa.it**