



I DATI INAIL SULL'EFFICACIA DEI SGSL PER RIDURRE GLI INFORTUNI

● di Maria Ilaria Barra

Consulenza tecnica accertamento rischi e prevenzione - Direzione Generale INAIL

Giuseppe Morinelli

Consulenza Statistico-attuariale - Direzione Generale INAIL

Antonio Terracina

Consulenza tecnica accertamento rischi e prevenzione - Direzione Generale INAIL

INAIL

Osservatorio a cura dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico
Dipartimento Processi Organizzativi

Sul n. 18/2008 di *Ambiente&Sicurezza* era stato trattato il tema della gestione della sicurezza sul lavoro (SGSL) come un fenomeno emergente destinato a riscuotere un sempre maggior successo tra le aziende italiane. Il numero di aziende certificate secondo lo schema OHSAS 18001 a partire dal 2002 è andato crescendo tanto che il numero di certificazioni ha raggiunto quota 2300 nel dicembre 2010, quindi, in circa dieci anni (la prima versione della OHSAS 18001 è del 1998), per poi più che raddoppiare nell'arco di un solo anno (con quasi 6.000 certificazioni).

Sono analizzate le probabili ragioni alla base di questo interessante fenomeno ed è dimostrata l'efficacia dell'adozione di un sistema di gestione della salute e sicurezza sia in termini di riduzione del fenomeno infortunistico e tecnopatologico che in termini di ritorno economico di una corretta politica sulla salute e sicurezza.

La grande diffusione dei sistemi di gestione della sicurezza sul lavoro è dovuta all'attenzione che il legislatore e i media hanno recentemente dato alla tematica della sicurezza sul lavoro, contribuendo ad aumentare la conoscenza e la sensibilità sul tema.

Una fortissima spinta all'adozione dei sistemi di gestione è sicura-

mente venuta dall'introduzione dei reati legati alla sicurezza sul lavoro nel novero di quelli punibili ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001 e il conseguente accostamento degli SGSL ai modelli organizzativi e gestionali (MOG) previsti dal D.Lgs. n. 231/2001.

Infatti, con l'emanazione della legge n. 123/2007 e con il D.Lgs. n.

81/2008, poi, il campo di applicazione del D.Lgs. n. 231/2001 è stato esteso anche all'«omicidio colposo e alle lesioni colpose gravi o gravissime, commessi con violazione delle norme antinfortunistiche sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro»^[1]. Questa norma di «responsabilità amministrativa degli enti» ha la particolarità che i

1) È molto recente anche l'estensione ad alcuni reati ambientali.



Tabella 1

GG Tariffa	Settori	Indice di frequenza (%)	Indice di gravità (%)
0	Servizi	-21	-15
1	Pesca, Alimenti, Agricoltura	-(*)	-(*)
2	Chimica, Plastica, Carta, Pelli	-26	-45
3	Edilizia	-33	-42
4	Energia, Gas	-32	-33
5	Metallurgia, Macchine	-34	-73
6	Mineraria	-6	-18
7	Vetro	-43	-51
8	Tessile	-64	-40
9	Trasporti, Magazzino	-13	-32
	Media	-27	-35

(*) Campione di imprese non significativo.

destinatari sono rappresentati non da persone fisiche ma giuridiche (enti, società ecc.); pertanto, gli obblighi che ne derivano e le relative eventuali sanzioni sono a carico della società e non dell'imprenditore o del datore di lavoro. Il D.Lgs. n. 231/2001 ha, in realtà, tutte le caratteristiche di una norma penale ma, poiché l'ordinamento italiano ha previsto come destinatari della giustizia penale solo le persone fisiche, è stata adottata la dizione «responsabilità amministrativa degli enti» per non confliggere in maniera eclatante con il principio giuridico. È il caso di precisare che questo percorso giuridico deve essere aggiunto a quello normalmente previsto dal D.Lgs. n. 81/2008 e non deve in nessun modo

essere visto come alternativo.

Il D.Lgs. n. 231/2001 è nato per punire una serie di reati come la corruzione, la concussione, il falso in bilancio e l'estensione della "responsabilità amministrativa" alla salute e alla sicurezza sul lavoro ha suscitato grande interesse accompagnato, ovviamente, da una certa preoccupazione a causa delle pesanti sanzioni economiche e, soprattutto, di quelle interdittive che possono causare ingenti problemi finanziari a una impresa fino a comprometterne la sua esistenza.

L'applicazione della norma ha previsto due presupposti giuridici, ossia che i reati siano commessi nell'interesse o a vantaggio dell'ente^[2] da:

- 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 (cosiddetti «soggetti apicali»);

- persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti di cui al punto precedente (cosiddetti «soggetti sottoposti»).

Pertanto, il concetto di responsabilità dell'ente deve scattare se determinati reati sono commessi da parte di soggetti che si trovano in un rapporto funzionale con l'ente e a condizione che il reato sia stato commesso nell'interesse dell'ente o a suo vantaggio. Nel caso

2) Il D.Lgs. n. 231/2001 ha individuato l'"ente" per indicare l'entità organizzativa sottoposta alla responsabilità amministrativa. Questo termine può essere considerato assimilabile, nel parlare comune, a quelli di impresa o azienda.



del reato di “omicidio” e di “lesioni”, unici reati colposi tra i reati previsti dal D.Lgs. n. 231/2001, il vantaggio o l’interesse è realizzato, di fatto, secondo l’interpretazione di molti giuristi, soprattutto nel risparmio generato dalla mancata attuazione delle misure di prevenzione e protezione.

Per non incorrere nelle pesantissime sanzioni previste dal D.Lgs. n. 231/2001 l’unico metodo è l’adozione di un «*modello di organizzazione, gestione e controllo*» idoneo a prevenire il reato della specie di quello verificatosi; per reati relativi alla salute e alla sicurezza, l’accostamento ai SGSL, tra gli addetti ai lavori, è stato immediato e confermato quasi subito dalla formulazione dell’art. 30, D.Lgs. n. 81/2008, che ha indicato la BS OHSAS 18001:2007 e le linee guida UNI-INAIL come modelli che, per le parti corrispondenti, sono presunte conformi ai requisiti richiesti dal D.Lgs. n. 231/2001; adottare un SGSL integrato dalle parti non corrispondenti significa disporre, quindi, di un modello organizzativo che può “rivendicare”, in occasione di un infortunio grave, “l’efficacia esimente”, cioè la non punibilità dell’ente in questione. L’inciso relativo alle parti corrispondenti è particolarmente importante; senza entrare nel merito di questa delicata questione, è necessario tenere presente che un SGSL deve essere integrato con un sistema disciplinare e con l’organismo di vigilanza per poter essere conforme al modello organizzativo ex D.Lgs. n. 231/2001³⁾.

A quattro anni dall’introduzione di questa norma sono state pronunciate le prime sentenze che hanno ulteriormente indirizzato l’operato degli addetti ai lavori e risvegliato l’attenzione del mondo imprenditoriale, la più famosa è sicuramente la sentenza della Corte di Assise di Torino 15 aprile 2011⁴⁾ per le alte pene comminate, ma occorre puntare di più l’attenzione alla sentenza del Tribunale di Cagliari 4 luglio 2011 che ha assolto l’azienda perché il suo modello organizzativo si è dimostrato valido. Questa sentenza ha dato corpo a quello che fino ad adesso restava solo una affermazione giuridica. Un’azienda che ha adottato efficacemente un SGSL e ha subito un infortunio non deve pagare le sanzioni del D.Lgs. n. 231/2001 in quanto dimostra la sua estraneità alle circostanze che hanno portato al reato; questo non può che indurre imprenditori e alta direzione aziendale ad accostarsi a questa metodologia.

L’EFFICACIA DEI SGSL PER RIDURRE GLI INFORTUNI

Nella consapevolezza che il deterrente costituito dalle sanzioni ex D.Lgs. n. 231/2001 ha avuto un grandissimo peso nella diffusione di SGSL, è necessario ricordare che in realtà questi modelli organizzativi sono nati precedentemente con lo scopo di prevenire infortuni e malattie professionali. Di conseguenza, la migliore dimostrazione della loro efficacia è la dimostrazione che l’adozione di questi modelli ha comportato un’effettiva riduzione del fenomeno infortunistico e tecnologico.

Appare subito chiaro come questa “dimostrazione” sia particolarmente complessa per una serie di ragioni:

- il tessuto produttivo italiano è composto per la stragrande maggioranza da piccole e medie imprese, in tali realtà il numero di infortuni e malattie professionali è spesso zero per mere ragioni statistiche che esulano dalle condizioni lavorative;
- l’osservazione di un gruppo significativo di aziende prima e dopo l’adozione potrebbe richiedere moltissimo tempo e, soprattutto, sarebbe inficiato dal rapidissimo mutare della tecnologia utilizzata nelle aziende.

L’INAIL ha intrapreso uno studio con l’obiettivo di valutare l’efficacia dei sistemi di gestione nella riduzione del fenomeno infortunistico. A questo scopo è stato effettuato un attento confronto tra gli indici infortunistici delle aziende che hanno adottato un SGSL accreditato ACCREDIA con le omologhe per settore produttivo e territorio di appartenenza (individuato nella ASL) reperite sulla banca dati dell’INAIL. Questo studio ha seguito un confronto analogo effettuato in via preliminare nel 2008⁵⁾ con lo scopo di confermare i risultati allora ottenuti ripetendo l’analisi su un campione di aziende molto più ampio. In questo caso, infatti, non solo il numero di aziende certificate risulta di gran lunga maggiore rispetto allo studio del 2008 che faceva riferimento alle aziende certificate nell’anno 2005, ma per aumentare ulteriormente la

3) Si veda anche la circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali 11 luglio 2011.

4) La sentenza ha avuto come oggetto di discussione il gravissimo incendio di un importante stabilimento di produzione di acciai speciali di Torino.

5) Per un maggiore approfondimento si veda, degli stessi Autori, Sistemi di gestione contro gli infortuni: dall’INAIL, i primi dati sull’efficacia, in *Ambiente&Sicurezza* n. 18/2008, pag. 53.



Tabella 2

PERCENTUALE DI SCONTO IN FUNZIONE DEL NUMERO DI LAVORATORI

Lavoratori-anno*	Riduzione
Fino a 10	30%
Da 11 a 50	23%
Da 51 a 100	18%
Da 101 a 200	15%
Da 201 a 500	12%
Oltre 500	7%

* Al fine di facilitare le aziende a riconoscersi in questi dati, è necessario precisare che i "lavoratori-anno" sono quelli complessivamente calcolati nell'arco di un triennio. Occorre però precisare che vi è una corrispondenza solamente indicativa tra lavoratori-anno e dipendenti, in quanto il numero dei primi è frutto di valutazioni statistiche e non di un riscontro diretto. In ogni caso, è possibile trovare collocazione, con un certo grado di approssimazione, dividendo i dipendenti (lavoratori?) per tre.

significatività del dato, lo studio è stato condotto su un triennio di osservazione.

I dati infortunistici analizzati sono stati gli eventi lesivi avvenuti in Italia o all'estero la cui copertura è comunque di competenza dell'INAIL, definiti positivamente dall'Istituto nell'anno di riferimento e relativi ai settori industria e servizi dai quali sono stati esclusi gli eventi accaduti a lavoratori apprendisti, lavoratori interinali, lavoratori iscritti alle polizze speciali (per esempio, cooperative di facchinaggio, pescatori ecc.), sportivi professionisti e gli eventi *in itinere*. Per neutralizzare gli effetti confondenti della cosiddetta "migrazione degli infortuni", vale a dire la possibilità che un lavoratore si infortuni in un territorio diverso da quello in cui ha sede l'azienda per la quale lavora, è stato scelto di riallocare gli eventi lesivi all'interno del territorio nel quale è stata

registrata la sede della ditta.

Il confronto tra i due campioni di imprese è stato possibile ponendo in relazione gli indici infortunistici delle due collettività, da una parte, le imprese italiane che operano in un determinato settore produttivo e, dall'altra, le sole imprese, del medesimo settore produttivo, che hanno aderito allo schema OHSAS 18001. Data la stratificazione "spinta" a cui il modello di campionamento fa riferimento, l'algoritmo di verifica si è dovuto servire di test statistici per validare la bontà del campione, in particolare il "test di significatività" ha dato esito positivo per tutti i settori economici riferiti ai grandi gruppi di tariffa tranne che nel "grande gruppo 1". In questo gruppo è stato riscontrato che il campione delle imprese che hanno aderito al SGSL non è per niente in linea con i parametri del campionato, per cui non è stato ritenuto

opportuno procedere al confronto degli indici infortunistici.

In tutti i gruppi in cui il campione di imprese certificate risulta essere statisticamente rappresentativo è stato riscontrato un generalizzato abbattimento degli indici infortunistici (si veda la *tabella 1*).

Questo studio è alla base di uno studio più ampio che l'INAIL ha appena messo a punto per il calcolo dei costi della non sicurezza nelle aziende⁶⁾. L'Istituto, infatti, ha sviluppato un modello (SI-CO) tramite il quale un'azienda di un certo settore produttivo e territorio può guardare a questi dati per avere un *benchmark* sui minori livelli infortunistici che può raggiungere e, conseguentemente, sulla riduzione dei costi della non sicurezza (si pensi ai danni a macchinari, al fermo produzione, alla sostituzione dell'infortunato o, ancora, al danno di immagine)⁷⁾ a esso correlati⁸⁾.

6) Vedi anche.....????

7) Per una trattazione più dettagliata di questo tema si veda, di Maria Ilaria Barra, Paolo Fioretti, Antonio Terracina, Sulla "non sicurezza" un modello di calcolo che stima i costi aziendali, in *Ambiente&Sicurezza* n. 21/2009, pag. 46.

8) A breve saranno pubblicati i dettagli di questo strumento che sarà reso disponibile sul sito dell'INAIL.



IL SUPPORTO DELL'INAIL: INCENTIVI E SCONTO SUL PREMIO ASSICURATIVO

I dati riportati nella *tabella 1* hanno dimostrato l'oggettivo miglioramento degli ambienti di lavoro nelle aziende che hanno adottato un sistema di gestione ed è già motivo più che sufficiente per sposare questa metodologia gestionale. La diminuzione dei costi della non sicurezza, ai quali è stato solo fatto un accenno, è senz'altro una ragione a supporto ma, in realtà, deve aiutare a far passare un messaggio fondamentale, quello per il quale la sicurezza non è un costo ma un investimento.

Nella formazione dei piccoli e dei medi imprenditori questi messaggi culturali sono oggettivamente molto difficili da acquisire e, comunque, in periodi di crisi economica ogni investimento giudicato non urgente alla produzione (o all'erogazione del servizio) è troppo spesso rimandato.

Pertanto, per dare un ulteriore slancio allo sviluppo della sicurezza, l'INAIL ha offerto due fondamentali servizi per sostenere gli investimenti in materia di prevenzione:

- lo sconto sul premio assicurativo;
- il sostegno economico alle aziende.

Il primo di questi strumenti attivo dal 2000 è la riduzione del premio assicurativo INAIL di cui all'art. 24, D.M. 12 dicembre 2000. Questo sconto sul premio assicurativo è riconosciuto a quelle aziende (pub-

bliche o private) che, in regola con la legislazione di igiene e di sicurezza sul lavoro e con gli obblighi contributivi nei confronti di INAIL e INPS, hanno dimostrato una attenzione alla prevenzione nei luoghi di lavoro che è andata oltre il mero rispetto della normativa. Per ottenerlo è necessario compilare un modulo denominato OT24 che, nella versione del 2012, ha previsto una lista di interventi preventivi ai quali è associato un punteggio. Il raggiungimento di una soglia minima pari a 100 punti consente di ottenere lo sconto.

Tra questi un percorso preferenziale è riservato all'adozione di un sistema di gestione della sicurezza e, in particolare, all'adozione di un sistema certificato da un organismo accreditato presso ACCREDIA. L'entità dello sconto fino al 2010 pari al 5 o al 10 % in funzione della dimensione aziendale, è stato finalmente elevato dalla delibera del Commissario straordinario dell'INAIL n. 79/2010, ratificata con D.M. 3 dicembre 2010, che ha aumentato sensibilmente queste percentuali secondo la *tabella 2*.

L'altro strumento messo in campo dall'Istituto è quello di finanziare le imprese per l'implementazione di progetti che comportano il miglioramento della salute e sicurezza sul lavoro. Questa attività incentivante è iniziata in via sperimentale a partire dal 2002, successivamente, con l'emanazione del D.Lgs. n. 81/2008 e, in particolare, con l'art. 11, comma 5 (co-

me modificato dal decreto correttivo D.Lgs. n. 106/2009) l'INAIL ha erogato dei veri e propri finanziamenti alle imprese con un'alta percentuale a fondo perduto.

Ancora una volta l'adozione e la certificazione di un SGSL sotto accreditamento ACCREDIA ha un percorso privilegiato ma anche l'adozione di un modello di organizzazione e di gestione ex D.Lgs. n. 231/2001 ha trovato una sua specifica collocazione e, quindi, finanziabilità. La modalità di accesso al finanziamento è quella della domanda a sportello ed è difficile evitare che, quindi, le domande siano superiori all'offerta, ma i 60 milioni stanziati nel 2010 sono diventati 205 milioni nel 2011 e sono destinati ad aumentare in un percorso di finanziamento istituzionale che dovrebbe diventare stabile e disponibile ogni anno.

È necessario precisare che tutte le misure ricordate sono additive. Un'azienda può ottenere, quindi, un finanziamento per l'adozione di un SGSL o di un modello di gestione e poi ogni anno ottenere lo sconto sul premio assicurativo.

Intraprendere un percorso per l'adozione di un modello organizzativo e gestionale, incentivato economicamente dall'INAIL, non solo può aiutare l'azienda a tutelarsi maggiormente da un punto di vista giuridico ma può portare anche a una riduzione degli infortuni sul lavoro e, quindi, alla tutela del proprio capitale umano senza il quale nessuna impresa può esistere. ●