

I modelli organizzativi per la prevenzione dei rischi in impresa: il confronto tra monodatorialità e multidatorialità**

di Luigi Enrico Golzio*

SOMMARIO: 1. Il datore di lavoro e il rischio organizzativo. – 2. La monodatorialità, il modello dominante. – 3. La multidatorialità, il modello alternativo. – 4. Dal controllo organizzativo all'auto-controllo individuale. – 5. Il confronto tra monodatorialità e multidatorialità. – 6. Dialogo sociale e modelli datoriali.

1. *Il datore di lavoro e il rischio organizzativo*

I due modelli organizzativi per la prevenzione dei rischi analizzati si riferiscono al datore di lavoro “sostanziale” o “prevenzionistico”, che si differenzia dal datore di lavoro “giuslavoristico”: il primo è il soggetto aziendale che ha le prerogative per poter effettivamente tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori e che risponde nel caso di conseguenze negative agli stessi. Il secondo è il titolare del rapporto del contratto di lavoro dipendente e quindi dell'autorità gerarchica sul lavoratore. Il legislatore ha inteso dare netta preminenza al criterio sostanziale, che deve essere in ogni caso rispettato e che prevale quando vi è discordanza tra la situazione formale e quella reale¹.

Al datore di lavoro spetta il potere della presa di decisione circa la politica in materia di prevenzione e di gestione di “tutti i rischi”. È definito e qualificato in tal senso dall'art. 2, comma 1, lett. *b*, secondo il quale il datore di lavoro “*ha la responsabilità dell'organizzazione stessa... in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa*”.

Nella definizione l'articolo riconosce la funzione critica assunta dall'organizzazione del lavoro nei confronti del rischio, in quanto oggetto della presa di decisione del massimo ruolo di governo dell'impresa, il datore di lavoro.

* Luigi Enrico Golzio è stato professore ordinario di Organizzazione aziendale nell'Università di Modena e Reggio Emilia. luigienrico.golzio@unimore.it

** Il saggio – che costituisce una rielaborazione della relazione presentata al convegno su “Sicurezza dell'ambiente di lavoro e nell'ambiente”, organizzato a Modena il 16 marzo 2023 dalla Fondazione Marco Biagi e dall'Osservatorio Olympus dell'Università di Urbino Carlo Bo – è stato preventivamente assoggettato alla procedura di referaggio prevista dalle regole editoriali della Rivista.

¹ Sulla distinzione si veda Cass. pen., sez. IV, 26 aprile 2011, n. 16311; C. LAZZARI, *L'individuazione del datore di lavoro per la sicurezza e i suoi riflessi sul piano sistematico*, in “Diritto della Sicurezza sul Lavoro”, 2020, n. 1, I.

La criticità dell'organizzazione è ribadita, oltre che dalle lettere *d, e, f, g, h, i, l, m, q, u, v, z, aa, bb, cc, dd, ee, ff*, dall'art. 15, che tra le misure generali di tutela, integra, conferma ed estende le variabili organizzative dell'art. 2 (Tavola 1).

Tavola 1. La qualificazione delle variabili organizzative per la prevenzione dei rischi

Struttura (macro e micro)	Sistemi operativi	Potere organizzativo
<p>Macro: disegno dei ruoli de: il dirigente; il preposto; il responsabile del Servizio di Prevenzione e di Protezione; l'addetto al Servizio di Prevenzione e di Protezione; il medico competente; il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza; l'unità produttiva; le squadre di emergenza</p> <p>Micro: il rispetto dei principi ergonomici nell'organizzazione del lavoro; i dispositivi di protezione individuali; la limitazione al minimo di lavoratori esposti al rischio</p>	<p>valutazione dei rischi; programmazione prevenzione; sorveglianza e controllo sanitari; informazione e formazione adeguate per i lavoratori, i dirigenti, i preposti, il rappresentane dei lavoratori per la sicurezza; le norme tecniche; istruzioni adeguate ai lavoratori; l'adozione di codici di condotta e di buone prassi; le misure di emergenza; la comunicazione, l'uso dei segnali di avvertimento e di sicurezza; la regolare manutenzione di ambienti, attrezzature, impianti, e dei dispositivi di protezione individuale (DPI)</p>	<p>la partecipazione e la consultazione dei lavoratori e dei rappresentanti dei lavoratori della sicurezza</p>

Fonte: l'autore

Organizzare significa combinare i due fattori della produzione economica (e materiale) del prodotto e l'erogazione del servizio: le tecnologie e le competenze detenute dai dipendenti. Progettare il sistema o forma organizzativa significa dividere le attività gestionali secondo alcuni criteri (nel caso specifico della prevenzione la specializzazione tecnica) e contemporaneamente assicurare le adeguate modalità di coordinamento. La divisione delle attività determina inevitabilmente delle situazioni conflittuali fisiologiche, in parte sopite dal coordinamento. Nella prospettiva del rischio la divisione dà luogo ai ruoli riportati nella tavola 1.

Il disegno dei ruoli previsti e definiti dalla norma, richiede il ricorso alle modalità del loro coordinamento e alla loro composizione: la gerarchia, la negoziazione, le regole, il gruppo di lavoro. Esse definiscono le relazioni e le interazioni tra i ruoli, che si concretano nei comportamenti individuale e di gruppo. Nel SGSL e nel MOG le modalità di coordinamento privilegiate sono: la gerarchia,

che definisce i diversi livelli di responsabilità in ordine decrescente a partire dal datore di lavoro, dirigenti prevenzionistici, preposti, e lavoratori; la formalizzazione delle regole e dei processi circa la loro applicazione; i sistemi operativi, ad esempio la programmazione delle attività di prevenzione e la valutazione dei rischi. Il disegno dei ruoli e la formalizzazione dei sistemi operativi costituiscono il sottosistema organizzativo della prevenzione, noto come Sistema di Gestione della Sicurezza del Lavoro (SGSL UNI EN ISO 45001:2018) *ex art.* 30 del d.lgs. n. 81/2008 o il Modello di Organizzazione e Gestione (MOG) *ex d.lgs.* n. 231/2001, che prevede l'esenzione della responsabilità amministrativa dell'impresa in caso di infortunio, sempre che il MOG risulti efficace, aggiornato e verificato.

La succinta sintesi della progettazione organizzativa si concreta dinamicamente nei comportamenti individuali e di gruppo, che determinano il risultato finale, l'assenza di rischi, il così detto "non evento dinamico" o il loro accadimento, misurato dai tassi di frequenza, di gravità e dal numero delle giornate di lavoro complessivamente "perse". Entrambi gli esiti sono il frutto della qualità (rispettivamente ottima e carente) delle decisioni prese dal massimo ruolo di governo dell'impresa, il datore di lavoro.

Nella prevenzione dei rischi, la carente qualità delle decisioni sull'organizzazione micro e macro dell'intero sistema si traduce nell'insorgenza delle fonti di pericolo configurantesi come il "rischio organizzativo": "*Derivante da una o più carenze dell'organizzazione, in termini gestionali, metodologici, operativi come un'insufficiente formazione, attribuzioni di responsabilità poco chiare, mancanza o inefficacia di procedure interne, scarso coinvolgimento, carenze metodologiche nell'analisi del rischio*"².

Le decisioni di progettazione organizzativa dell'SGSL o del MOG sono complesse e quindi soggette ad errori, perché vertono sulle attività e sui rischi non di mercato, che determinano le esternalità negative o costi sociali derivanti da infortuni, inquinamento, ecc., distinti dalle attività gestionali di mercato.

2. La monodatorialità, il modello organizzativo dominante

La realtà economica indica che la decisa maggioranza delle imprese italiane di produzione di beni e di erogazione dei servizi ha optato per il modello organizzativo della monodatorialità; pur non esistendo statistiche formali attendibili al riguardo, l'affermazione si basa sull'esperienza personale di ricerca intervento nelle imprese e su quella di colleghi professionisti e consulenti consultati.

² P. CLERICI, A. GUERCIO, L. QUARANTA, *La gestione dell'elemento umano nelle organizzazioni per la salute e sicurezza sul lavoro. HMS-OHS (Human Management System for Occupational Health and Safety)*, Milano, INAIL, 2016, p. 46.

La monodatorialità si qualifica per l'accentramento del processo decisionale in un unico attore³. Il datore di lavoro sceglie il tipo di interventi e il sostenimento dei costi per l'intero sistema organizzativo aziendale in base alla valutazione dei rischi effettuata tecnicamente dall'unità organizzativa specializzata (il Servizio di prevenzione e di protezione e il suo responsabile) e condivisa dal vertice aziendale. I dirigenti attuano concretamente le scelte o direttive nelle unità organizzative presidiate cooperando con il datore di lavoro; la loro autonomia è limitata, di tipo operativo, ad esempio la scelta del medico competente, del preposto, del lavoratore per l'espletamento rispettivamente della sorveglianza sanitaria, del controllo dell'osservanza delle norme sul posto di lavoro, del presidio delle attività di emergenza (art. 18). Il preposto controlla il corretto svolgimento delle attività secondo le direttive da parte dei lavoratori. La sua autonomia operativa è ristretta alla valutazione delle competenze e dell'addestramento dei lavoratori rispetto alle attività da svolgere nella prospettiva della prevenzione e al segnalare tempestivamente le eventuali deficienze nei mezzi, attrezzature e dispositivi di protezione (art. 19). Il comportamento atteso da ogni lavoratore è duplice: l'orientamento all'osservazione ed applicazione delle procedure dei sistemi operativi della sicurezza aziendale (art. 20, punto 2); l'obbligo ad assumere il comportamento reattivo e compensatorio individuale, per il quale: *“Deve prendersi cura della propria salute e sicurezza e di quella delle altre persone presenti sul luogo di lavoro su cui ricadono gli effetti delle sue azioni o omissioni?”*. L'enfasi sull'osservanza degli obblighi da parte del lavoratore può indurre ad assumere comportamenti difensivi ed elusivi in merito ad errori che possono distorcere l'analisi degli incidenti e degli infortuni e la successiva valutazione dei rischi.

Il sistema organizzativo monodatoriale si qualifica per i seguenti pregi e limiti.

La specializzazione tecnica è il criterio di divisione delle attività che compongono il disegno dei ruoli. Essa assicura la competenza specialistica, adeguata a affrontare i rischi conosciuti, ma crea problemi di coordinamento quando si tratta di prevenire rischi trasversali che coinvolgono diverse Funzioni aziendali. Quando il coordinamento è carente si hanno o delle inutili sovrapposizioni delle attività dei ruoli coinvolti o il loro mancato presidio dagli stessi, che si traducono in costi organizzativi e, nei casi più gravi, in infortuni, a volte mortali. Ad esempio la formazione è l'attività presidiata dal Servizio prevenzione e protezione circa l'analisi dei bisogni formativi e dalla Funzione della Gestione delle risorse umane per l'organizzazione dei corsi a tutto il personale, inclusi quelli in tema di sicurezza. Similmente la rilevazione degli infortuni e la loro analisi è svolta dal Servizio di prevenzione, mentre la gestione amministrativa della denuncia all'INAIL è compito della Funzione di Gestione delle risorse umane. Un caso ulteriore riguarda l'esternalizzazione dei servizi di manutenzione che spesso si

³ Sul punto vedasi C. LAZZARI, *L'organizzazione del sistema aziendale di prevenzione: soggetti ed obblighi tecnici*, in “I Working Papers di Olympus”, n. 30/2014.

traducono in infortuni per il carente o mancato coordinamento tra la Funzione degli Acquisti che sceglie il fornitore esterno, la Produzione che ospita le attività di manutenzione e il Servizio di prevenzione che dovrebbe controllare il rispetto delle norme di sicurezza da parte di entrambi gli attori, interni ed esterni.

L'accentramento decisionario implica la centralizzazione delle informazioni, che può provocare la "perdita di controllo" da parte del datore di lavoro. Il fenomeno è ben noto nella letteratura organizzativa; la qualità delle scelte di prevenzione si degrada per il sovraccarico di informazioni non adeguatamente filtrate dai ruoli sotto-ordinati, che impedisce le "decisioni per eccezioni"; la parzialità delle informazioni ricevute, che induce a decisioni errate; la lentezza delle risposte alle situazioni inattese di rischio per la lunghezza della catena gerarchica. La perdita di controllo è indotta dalla crescente complessità della gestione (e dei rischi ad essa collegati), la quale mette in crisi le modalità di coordinamento organizzativo costituite dalla gerarchia e dalle regole formali del SGSL o del MOG perché le competenze e le informazioni del datore di lavoro diventano inadeguate per la presa di decisioni efficienti di prevenzione e di gestione del rischio.

La centralizzazione non previene gli errori di valutazione e di decisione derivanti dal sistema di comunicazione, che privilegia il flusso *top-down* a scapito di quello proveniente dai lavoratori al livello gerarchico inferiore, operanti nei luoghi di lavoro, dove si manifestano concretamente le fonti di pericolo. La mancanza di ascolto si traduce nella scarsa o non assenza di attenzione ai mancati incidenti (*near miss*), indicatori di situazioni di rischio latenti. Il flusso delle comunicazioni che scende lungo la catena gerarchica può ingenerare errori di applicazione delle procedure corrette nel momento sbagliato o la scelta di procedure non adeguate alla situazione.

L'accentramento decisionario subisce l'eccezione del ricorso possibile del datore di lavoro alla delega di funzioni, vale a dire al trasferimento di competenze e decisioni (organizzative, gestionali e di spesa) ad un altro ruolo, il dirigente prevenzionale o il preposto o il delegato alla sicurezza. La delega deve soddisfare i requisiti richiesti (art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008); esclude i due obblighi non delegabili previsti nell'art. 17 del d.lgs. n. 81/2008, la valutazione dei rischi e la nomina del Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione (RSPP). Il decentramento riguarda: tutti i poteri di organizzazione, gestione e controllo richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate; l'autonomia di spesa necessaria allo svolgimento delle funzioni delegate (art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008). Per il dirigente delegato è possibile la sub-delega (d.lgs. n. 106/2009), che aumenta la lunghezza del sistema della comunicazione. Il dirigente delegato, previa intesa con il datore di lavoro e nel rispetto delle condizioni di validità ed efficacia della delega di primo grado, può delegare le sue funzioni circa la sicurezza, la prevenzione e la protezione al preposto, il quale però non può delegare funzioni a sua volta.

La delega di funzioni, pur se valida ed efficace perché rispetta i requisiti previsti, non comporta l'esonero di ogni responsabilità in capo al datore di lavoro,

(art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008) sul quale può gravare la responsabilità di: *culpa in eligendo*, per la valutazione inadeguata dei requisiti e delle capacità richieste al delegato; *culpa in vigilando*, per la mancata o inadeguata vigilanza sull'operato del delegato. In sostanza si conferma l'accentramento seppur "temperato", del modello monodatoriale. Nella pratica il ricorso alla delega nei confronti dei dirigenti prevenzionistici è frenato dall'obbligo di fornire le risorse economiche e finanziarie, che spesso sono considerate dall'imprenditore la perdita del controllo sui costi non strettamente gestionali.

In conclusione il modello monodatoriale è un assetto organizzativo "meccanico", qualificato dal controllo organizzativo dei comportamenti individuali e di gruppo attesi ed orientati all'osservanza delle procedure formali. In sostanza è privilegiata la "sicurezza normata" formalizzata nei sistemi operativi della sicurezza, la quale regola eventi inattesi previsti, prevedibili e predeterminati, ponendo vincoli e condizionamenti rigidi per ottenere comportamenti individuali e di gruppo attesi, sicuri. La sua adozione da parte dell'impresa è giustificata quando: le condizioni interne ed esterne sono prevedibili ed i problemi di prevenzione sono strutturati, predeterminati, programmabili e controllabili, per il tasso ridotto dei cambiamenti nelle tecnologie; l'attività produttiva o di erogazione è routinaria e di conseguenza i rischi e la probabilità del loro manifestarsi sono conosciuti, così come le azioni di prevenzione e di contenimento.

Per contro la monodatorialità è vulnerabile nei confronti degli eventi inattesi, nuovi, imprevedibili, eccezioni fuori dagli schemi rispetto alla cultura, esperienza e regole prevenzionali accumulate dall'impresa, che richiedono interventi informali, flessibili, adattivi da parte degli individui e dei gruppi. Ciò può succedere per l'elevato tasso di cambiamento delle competenze del personale, delle nuove tecnologie e la insufficiente conoscenza delle loro manifestazioni.

Il sistema economico italiano è caratterizzato sin dal dopo guerra dalla difficoltà a ridurre in modo costante nel tempo l'andamento degli infortuni, nonostante l'indubbio contributo positivo dato dall'introduzione dell'SGSL e del MOG nelle imprese. Esso mostra la correlazione con l'andamento produttivo: più quest'ultimo aumenta, più aumentano gli infortuni e viceversa a seconda della congiuntura, positiva o negativa. La correlazione è riferita all'insieme delle imprese del sistema economico: ciò non esclude che le singole imprese possano invece aver ridotto costantemente o addirittura eliminato incidenti e infortuni come le imprese giapponesi⁴. A livello dell'intero sistema economico la correlazione rilevata potrebbe significare che i tassi di cambiamento nelle tecnologie, nell'organizzazione e nell'intensità della produzione siano tali da rendere inadeguato il modello monodatoriale per molte imprese.

⁴ Nel 2018 il monitoraggio effettuato da ACCREDIA e INAIL ha rilevato che nelle imprese certificate OHSHAS 18001 gli indici di frequenza e di gravità erano rispettivamente del 16% e quasi del 40% inferiori a quelli delle imprese non certificate. Le statistiche non consentono di distinguere se le imprese certificate adottano il modello monodatoriale o quello multidatoriale.

3. *La multidatorialità, il modello organizzativo alternativo*

La complessità gestionale che provoca la perdita di controllo è qualificata, oltre che dall'intrinseca pericolosità delle attività, dalla grande dimensione e dalla forma "divisa", non unitaria dell'impresa, composta da unità produttive distinte e distanti territorialmente tra loro. Si pensi ad esempio alle imprese industriali con diversi stabilimenti ubicati in aree diverse; a quelle edili con molteplici cantieri in zone specifiche; alle imprese di distribuzione commerciale articolate in distinte unità di vendita territoriali; alle imprese di servizi di pulizia con diversi "cantieri" presso le sedi dei clienti. Le unità produttive sono dotate sia di autonomia tecnica, cioè essere un centro di costo (ad es. lo stabilimento), sia finanziaria, cioè essere un centro di ricavo (la rete di vendita), o di profitto (la divisione, la filiale, l'ipermercato). Il decentramento produttivo e di erogazione dei servizi richiedono modalità di coordinamento coerenti, che integrino la gerarchia e i sistemi operativi formali delle regole quali, la negoziazione, i gruppi, la cultura organizzativa, le comunicazioni integrate e totali, in sostanza un assetto organizzativo "organico", che contrasta in modo alternativo il modello mono-datoriale accentrato.

La possibilità di superare la crisi del modello monodatoriale grazie al decentramento decisorio della prevenzione dei rischi, dovrebbe offrire elementi di riflessione al datore di lavoro circa l'adeguatezza dell'assetto organizzativo e il suo eventuale cambiamento.

Il modello multidatoriale, è incentrato sulla frammentazione della posizione del garante originario del datore di lavoro prevenzionistico, nel senso che il soggetto designato datore di lavoro è distinto e prescinde dall'essere titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore. Il contenuto del ruolo e la diffusione del debito di sicurezza sono definiti e ammessi sia dal legislatore sia dalla giurisprudenza:

- all'articolo 2, comma 1, lett. *b*, del d.lgs. n. 81/2008: *"Il soggetto che, secondo il tipo e l'assetto dell'organizzazione nel cui ambito il lavoratore presta la propria attività, ha la responsabilità dell'organizzazione stessa o dell'unità produttiva in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa"*;
- con la sentenza della Cassazione penale, 9 dicembre 2013, n. 49402: *"La possibilità della coesistenza, all'interno della singola impresa, di più figure aventi tutte la qualifica di datore di lavoro, cui incombe l'onere di valutare i rischi per la sicurezza, di individuare le necessarie misure di prevenzione e di controllare l'esatto adempimento degli obblighi di sicurezza"*.

In sostanza all'interno dell'assetto organizzativo si prevedono più datori di lavoro prevenzionistici per le singole unità produttive, ognuno dei quali dotato di autonomia decisoria e di spesa. La replicazione organizzativa del ruolo qualifica il decentramento organizzativo del modello multidatoriale.

Anche le recenti pronunce della giurisprudenza penale in materia di sicurezza del lavoro indicano che essa propende per il decentramento del ruolo di datore di lavoro prevenzionale nelle tipologie delle imprese "divise" nelle quali: *"Il garante originario non possa individuarsi automaticamente, in colui o in coloro che occupano la posizione*

di vertice, occorrendo un puntuale accertamento, in concreto, dell'effettiva situazione della gerarchia delle responsabilità all'interno dell'apparato strutturale, così da verificare l'eventuale predisposizione di un adeguato organigramma dirigenziale ed esecutivo il cui corretto funzionamento esonera l'organo di vertice da responsabilità di livello intermedio e finale" (Cass. pen., sez. IV, 9 luglio 2003, n. 37470).

La scelta della multidatorialità richiede la modifica formale, peraltro circoscritta, del sistema dei ruoli, la struttura organizzativa macro: aumentano i datori di lavoro, ma rimangono immutati i ruoli restanti. In termini organizzativi l'insieme dei datori di lavoro costituisce un "gruppo di pari" i quali si coordinano attraverso decisioni condivise.

Restano comuni a tutti i datori di lavoro, sia il Servizio di Prevenzione e protezione, sia il suo Responsabile. La replicazione e condivisione dell'RSPP è possibile perché ciascun datore di lavoro lo può nominare per la propria unità organizzativa: *"Nei casi di aziende con più unità produttive nonché nei casi di gruppi di imprese, può essere istituito un unico servizio di prevenzione e protezione. I datori di lavoro possono rivolgersi a tale struttura per l'istituzione del servizio e per la designazione degli addetti e del responsabile"* (art. 31, punto 8). In termini organizzativi la scelta di avere l'RSPP esistente comune è un vantaggio per i singoli Datori di lavoro data la sua conoscenza dell'impresa e delle unità operative che la compongono, che evita un inutile periodo di apprendimento del contesto aziendale sotto il profilo del rischio.

Restano comuni anche i sistemi organizzativi della sicurezza dell'impresa, riportati nella tavola 1: formazione e addestramento; informazione e comunicazione interna ed esterna; programmazione e sorveglianza sanitaria; piani di sicurezza e di emergenza, audit negli ambienti di lavoro; norme tecniche, buone prassi, linee guida, certificazioni. Circa la valutazione dei rischi il DVR di ciascuna unità produttiva può contenere la valutazione sui rischi di tutta l'impresa, sfruttando le economie di scopo, e personalizzare la valutazione dei rischi specifici della propria unità produttiva. Ciò che cambia è la richiesta di personalizzazione dei servizi interni (ad esempio formazione, statistiche, *audit*, interventi ecc.) erogati dal Servizio di Prevenzione e Protezione a ciascun datore di lavoro a seconda delle sue necessità. Ne deriva una prevenzione più puntuale e attinente, nei contenuti, tempi e modalità di erogazione ai rischi specifici di ciascuna unità produttiva.

Il vero cambiamento, rispetto al modello monodatoriale, oltre al decentramento decisionale, è la misurazione economica della prevenzione e della gestione dei rischi, nonché delle sanzioni e danni inferti a terze economie, che rende possibile la programmazione degli interventi di prevenzione sia tecnicamente che economicamente. Ciò richiede l'istituzione preventiva del sottosistema della contabilità prevenzionale e del *budget* della sicurezza per ciascun datore di lavoro, che abiliti l'esercizio del potere decisionale e la capacità di spesa. I due strumenti contabili sono pressoché assenti nel modello monodatoriale perché "terra incognita" tra la Direzione Amministrativa, quella della Gestione delle Risorse umane e il Servizio Prevenzione e Protezione, non presidiata perché esula dalla

specializzazione tecnica delle Funzioni aziendali coinvolte. La contabilità prevenzionale si distingue da quella generale e dei costi perché considera sia i costi di produzione sia i costi sociali, dovuti a l'inquinamento, gli infortuni, le malattie professionali ecc.⁵ Essa consente di: valutare consapevolmente e oggettivamente costi e benefici della politica di prevenzione; progettare il sistema di programmazione e controllo, il *budget* della sicurezza, ineludibile per la nomina dei datori di lavoro e per assicurare loro la effettiva capacità di spesa.

La progettazione organizzativa del modello multidatoriale consiste ne:

- l'individuazione delle "unità produttive";
- la nomina dei datori di lavoro originari "locali" per ciascuna unità produttiva;
- la ridefinizione del ruolo del datore di lavoro originario;
- la personalizzazione del *budget* di sicurezza per ciascun datore di lavoro;
- la nomina dell'RSPP e dell'ASPP dell'unità produttiva;
- la nomina del medico competente "locale";
- l'eventuale nomina di dirigenti prevenzionistici e dei preposti.

La "unità produttiva" è ad esempio lo stabilimento o la struttura finalizzata alla produzione di beni o all'erogazione di servizi. I requisiti normativi che deve possedere e soddisfare per essere definita unità produttiva sono:

1. essere dotata di autonomia finanziaria o tecnico funzionale;
2. risultare idonea a realizzare l'intero ciclo produttivo o una fase completa dallo stesso;
3. rispettare il requisito della continuità.

L'autonomia finanziaria è: *"Soltanto un'autonomia di scelte d'investimento nell'ambito di uno specifico budget che è pur sempre determinato – certo tenendo conto delle esigenze operative dell'unità produttiva – dal Consiglio di amministrazione della società nell'ambito delle sue scelte di indirizzo strategico e della visione d'insieme degli obiettivi sociali?"* (Cass. pen., sez. IV, 30 marzo 2004, n. 45068). L'autonomia tecnico-funzionale sussiste qualora: *"Il plesso organizzativo presenti una fisionomia distinta ed abbia, in condizioni di indipendenza, un proprio riparto di risorse disponibili così da permettere in piena autonomia le scelte organizzative più confacenti alle caratteristiche funzionali e produttive dello/a stabilimento/ struttura"* (Cass. pen., sez. IV, 30 marzo 2004, n. 45068).

Il sistema organizzativo multidatoriale si qualifica per i seguenti pregi e limiti.

Il decentramento organizzativo riduce la distanza organizzativa tra il decisore e il rischio, potenziale e effettivo, che richiede la sua valutazione e la sua azione. Ne deriva la valutazione attinente e la rapidità e flessibilità di intervento, che evitano la perdita di controllo.

La ridotta distanza gerarchica favorisce la comunicazione a due vie tra il datore di lavoro, i dirigenti prevenzionistici, i preposti e soprattutto i lavoratori. A sua volta la comunicazione a due vie favorisce il confronto tra gli specialisti del

⁵ Sulla contabilità prevenzionale v. L.E. GOLZIO, S. COLOMBO, N. RITO, *La politica di prevenzione dei rischi in impresa*, in "Sviluppo & Organizzazione", Maggio-Giugno 2014.

Servizio di Prevenzione e protezione e i lavoratori che vivono il contesto di lavoro e i suoi rischi, favorendo valutazioni ed interventi di prevenzione che considerano tutte le variabili in gioco, più completi.

L'ulteriore effetto della ridotta distanza gerarchica è lo svolgersi della "leadership per imitazione" da parte del datore di lavoro, spesso inconsapevole. I suoi comportamenti trasmettono in modo visibile il suo impegno nella prevenzione dei rischi e quindi favoriscono la condivisione, l'allineamento degli obiettivi e la replicazione da parte dei lavoratori.

L'assegnazione del ruolo di datore di lavoro al dirigente dell'unità operativa consente di riflettere sul significato culturale ed organizzativo del d.lgs. n. 81/2008 spesso dimenticato, vale a dire che la prevenzione dei rischi è una delle competenze professionali richieste al dirigente, oltre che a tutti i lavoratori. Nella multidatorialità questa richiesta è ineludibile visto il ruolo di datore di lavoro ricoperto dal dirigente, mentre la ridotta responsabilità del dirigente prevenzionistico nel modello monodatoriale favorisce la sua resistenza a accettare e includere le competenze della sicurezza nel suo portafoglio professionale. Essa è il frutto del ritardo culturale nella preparazione universitaria e del retaggio del vecchio modello di prevenzione che assegnava al responsabile della sicurezza (denominazione ambiguamente mantenuta tutt'ora) la prevenzione dei rischi, escludendo i dirigenti.

Il limite del modello multidatoriale è il pericolo della replicazione della monodatorialità per ciascuna unità operativa. Il decentramento organizzativo riduce il controllo organizzativo (meno regole sui comportamenti per favorire quelle sui risultati), che favorisce l'autocontrollo individuale, qualificato sia dalla discrezionalità, lo spazio d'azione e decisione previsto dalla norma legislativa e dalle regole formali dei sistemi operativi della sicurezza aziendale, sia dall'autonomia, la capacità del lavoratore di autoregolarsi e di decidere nel fronteggiare i rischi sul posto di lavoro⁶. L'autocontrollo individuale e collettivo si traduce nel rimodellare il ruolo, il *job crafting*, cioè il cambiare le modalità di lavoro e le relazioni per ovviare alle deficienze delle regole di prevenzione interne sperimentate dal lavoratore sul posto di lavoro⁷. In sostanza la multidatorialità esprime tutta la sua potenza preventiva se la sua organizzazione secondo la normativa è integrata dall'azione culturale e formativa sui lavoratori per ottenere il sinergico bilanciamento tra controllo organizzativo e autocontrollo individuale. Esso si traduce nell'integrazione tra la sicurezza normata e la sicurezza gestita. In altri termini la

⁶ La distinzione tra autonomia e discrezionalità dell'attore organizzativo è concepita dalla teoria dell'agire organizzativo. Sul punto si rimanda a B. MAGGI, *Théorie de l'agir organisationnel*, in B. MAGGI, s/d, *Interpréter l'agir: un défi théorique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2011; (trad. it., *Teoria dell'agire organizzativo*, in B. MAGGI (a cura di), *Interpretare l'agire: una sfida teorica*, Roma, Carocci, 2011). Il concetto di autonomia è differente, controintuitivo rispetto al termine comunemente utilizzato in organizzazione, che distingue le due differenti libertà di azione dell'individuo in autonomia formale (la discrezionalità) e informale (l'autonomia).

⁷ Sulla nozione di *job crafting* e sulle sue implicazioni nella prevenzione dei rischi, v. L.E. GOLZIO, *L'organizzazione dell'impresa di servizi*, Torino, Giappichelli, 2021, 2^a ed., cap. 4.

complementarietà delle due dimensioni della sicurezza consente di evitare gli errori *rule based* (l'applicazione di procedure corrette nel momento sbagliato o la scelta di procedure inadeguate alla situazione di pericolo) derivanti dal solo controllo attraverso le regole formali, come evidenziato dall'ergonomia.

In conclusione il modello multidatoriale è funzionale nell'impresa "divisa", con più unità organizzative distanti territorialmente (art. 31, punto 8). Essa assume diverse forme organizzative: funzionale ibrida, divisionale, gruppo di imprese.

La forma funzionale ibrida è caratterizzata dalla presenza di uno più stabilimenti, ad esempio dell'impresa manifatturiera, o ipermercati, ad esempio dell'impresa dei servizi di distribuzione commerciale, dislocati in territori distinti. Per ciascuna unità produttiva è possibile nominare il datore di lavoro. Nel caso della forma divisionale, le Divisioni sono delle "quasi imprese" distinte per la loro autonomia tecnica, gestionale ed economica. Ne deriva che il ruolo di datore di lavoro della sede centrale della società, è replicato per ciascun Direttore di Divisione e, all'interno di essa eventualmente per una o più unità operative. Nella prospettiva organizzativa il gruppo di imprese si identifica con la forma del gruppo economico, l'insieme di imprese con soggetti giuridici differenti, ma controllate da un unico soggetto economico contrassegnato dall'impresa controllante, la *Holding*, finanziaria o industriale. Anche in questo caso si può replicare il ruolo di datore di lavoro a cascata: per la *Holding*, per ciascuna società controllata e, eventualmente per uno o più unità produttiva all'interno di ciascuna di esse.

4. Dal controllo organizzativo all'autocontrollo individuale

La motivazione individuale ad autoregolarsi nell'assumere proattivamente il comportamento adeguato alla situazione di rischio, potenziale o effettivo, nella prospettiva della sicurezza gestita è spiegata da diverse teorie; ad esempio la *Behavior Based Safety* (BBS) analizza le conseguenze dei comportamenti individuali sul posto di lavoro e prevede l'uso di particolari rinforzi per ottenere comportamenti sicuri⁸.

Di seguito è proposta teoria dell'alta affidabilità organizzativa, a motivo della sua completezza, poiché considera in modo complementare sia la sicurezza normata che quella gestita e quindi offre spunti di riflessione interessanti per l'implementazione del modello multidatoriale⁹.

⁸ Per una applicazione empirica dell'approccio BBS si veda il caso ottimamente documentato, riportato da A. PENATI, M. MASPER, *Sicuri per mestiere. Una storia non ordinaria di sicurezza in cantiere*, Bologna, Il Mulino, 2012.

⁹ Per un'applicazione della teoria alla realtà empirica si veda L.E. GOLZIO (a cura di), *L'alta affidabilità organizzativa per la prevenzione dei rischi. Il caso di due Aziende di Servizio Pubblico Locale*, Fondazione Rubes Triva, Menfi, Edizioni XL, 2020. Per l'esposizione della teoria e della metodologia per l'applicazione empirica si rimanda a K.E. WEICK, K.M. SUTCLIFFE, *Managing the Unexpected. Resilient Performance in an Age of Uncertainty*, Wiley, 2007; (trad. it., *Governare l'inatteso*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2010).

L'impresa ad alta affidabilità persegue la prevenzione dei rischi non di mercato con la *performance* sicura ed affidabile, un non evento dinamico, attraverso un cambiamento costante, anziché la ripetizione continua. La condizione preliminare dell'alta affidabilità è il valore culturale della prevenzione dei rischi e della sicurezza sul lavoro propugnato dal *management (the strategic prioritization of safety)*, condiviso con i dipendenti, attraverso la *leadership* per imitazione, la formazione continua e la comunicazione totale. Ciò facilita la diffusione e l'interiorizzazione nei dipendenti della consapevolezza (*mindfulness*) dell'immanenza del rischio nel proprio lavoro: “La ricca consapevolezza del dettaglio discriminante focalizzata su una chiara e dettagliata comprensione dei pericoli emergenti e sui fattori che interferiscono con tale comprensione”¹⁰. Essa, unitamente all'atteggiamento dubitativo e proattivo, innesca cinque processi cognitivi individuali interagenti tra loro, che guidano il comportamento sicuro, individuale e di gruppo. La consapevolezza è il motore del comportamento sicuro, l'autocontrollo individuale volontario sul posto di lavoro.

Tre processi cognitivi innescati dalla consapevolezza guidano il comportamento all'anticipazione dei rischi. La “preoccupazione per gli eventi critici” indirizza la massima attenzione verso i segnali deboli, per esempio un mancato incidente (*near miss*) per evitare il rischio potenziale sottostante. La “riluttanza a semplificare” è l'interpretazione individuale dei segnali che evita consapevolmente la distorsione percettiva e di giudizio dovuta a *bias* decisori (la trappola della conferma, la pronta disponibilità, la facile rappresentatività). La “sensibilità alle attività in corso” è la rielaborazione delle *routine* organizzative quando c'è un nuovo apprendimento, evitando così l'automatismo della ripetizione delle azioni, dei comportamenti e del *bias* decisionale della sicumera (*overconfidence*).

I due restanti processi cognitivi si attivano per contenere gli errori in caso di mancata anticipazione del rischio che si palesa. Il “rispetto per la competenza” prescinde dal livello gerarchico: chi vive direttamente la sorpresa dell'evento inatteso e possiede le informazioni, le competenze e le risorse rilevanti, è legittimato ad esercitare la *leadership* informale, decidendo una rapida possibile soluzione con un *bricolage* di azioni programmate e improvvisate qui ed ora. “L'impegno alla resilienza” è la mobilitazione permanente, individuale e collettiva, a percepire l'inatteso in modo stabile, così come far fronte all'inatteso in modo variabile.

Gli atteggiamenti individuali che si concretano nella consapevolezza dell'immanenza del rischio e l'autonomia giustificata dei comportamenti individuali e collettivi descritti dalla teoria, costituiscono la sicurezza gestita. Il modello multidatoriale con il decentramento decisionale diffuso presenta le condizioni facilitanti per integrare la sicurezza gestita che lo completa.

La teoria dell'alta affidabilità organizzativa offre anche il criterio contro-intuitivo di progettazione organizzativa costituito dalla ridondanza (*redundancy*) da inserire nella sicurezza normata. Essa è la disponibilità di risorse in eccesso (*slack*

¹⁰ K.E. WEICK, K.M. SUTCLIFFE, *Governare l'inatteso*, cit., p. 37.

resources) da allocare nella prevenzione dei rischi da parte del *management*, che aumentano le capacità dell'impresa a gestire la sicurezza.

Le “*slack* da *back up* tecnologico” sono l'aumento della capacità produttiva disponibile da attivare in caso di necessità; ad esempio il gruppo elettrogeno della sala operatoria dell'ospedale che assicura la sua funzionalità anche in caso di collasso del sistema elettrico principale.

Le “*slack* decisorie” sono il decentramento delle scelte prese in prima linea, grazie al trasferimento del potere decisorio alle persone con più competenza, senza badare al livello gerarchico.

Le “*slack* interfunzionali” si distinguono in tre tipologie: la replicazione e la sovrapposizione delle stesse responsabilità in materia di rischio e sicurezza a più ruoli in modo che se il comportamento di uno provoca un errore può essere compensato dal/i ruolo/i coinvolti; l'accesso individuale diretto a tutte le informazioni disponibili circa la sicurezza; l'instaurazione di canali di comunicazione multipli, indipendenti, formali e informali senza distinzioni di accesso in modo da favorire la socializzazione e lo scambio di esperienze individuali nella prevenzione.

Le “*slack* concettuali” attengono al prendere decisioni collettive, ricorrendo a gruppi creativi, trasversali per individuare le fonti di pericolo generali e interfunzionali, fronteggiare i rischi e analizzare gli infortuni.

Le “*slack* da *leadership* informale” sono l'esercizio dell'iniziativa personale e competente, senza delega, nella gestione delle crisi.

Le risorse in eccesso non comportano la riduzione dei costi di prevenzione, ma li aumentano, specie per le *slack* tecnologiche. Essi però risultano inferiori ai costi derivanti dai rischi che da potenziali diventassero effettivi, perché generano delle economie. Le ridondanze o *slack* da *back-up* tecnologico sono giustificate dalle economie da riserve ammassate, mentre quelle restanti, organizzative, sono legittimate dalle economie di scopo del tempo di lavoro di tutti i ruoli del sistema organizzativo.

La teoria dell'alta affidabilità organizzativa è stata elaborata studiando le *performance* di sicurezza attinenti alle imprese ad alto rischio, come ad esempio le centrali nucleari qualificate da crescente complessità tecnologica e gestionale, e proposta alle imprese del sistema economico, con livelli di rischio inferiori. Il suo contributo consente di concludere che il modello della multidatorialità non deve essere considerato come la semplice replicazione del ruolo del datore di lavoro, ma l'insieme della sicurezza normata e di quella gestita in un complesso equilibrio che si traduce nella *performance* sicura.

5. Dal controllo organizzativo all'autocontrollo individuale

La tavola 2 riporta il confronto tra i due modelli della monodatorialità e la multidatorialità sotto il profilo organizzativo, riassumendo l'analisi dei paragrafi 2

e 3. Sono considerati i caratteri organizzativi dei modelli definiti dal d.lgs. n. 81/2008 e le loro implicazioni. Il confronto verte quindi solo sulla sicurezza normata.

La tesi sostenuta è che il criterio di scelta del modello da adottare dall'impresa non può essere ottimizzante, ma in alternativa deve essere quello contingente, cioè "dipendere da". Nel caso specifico si sostiene che la forma organizzativa e la complessità gestionale sono i criteri con i quali effettuare la scelta.

La forma "divisa" evidenzia che il contesto dei rischi di ciascuna unità produttiva dislocata in un territorio specifico (stabilimento produttivo, ipermercato, ecc.) può presentare rischi sia comuni all'impresa, sia soprattutto specifici, che richiedono attività di prevenzione e di gestione della sicurezza altrettanto specifiche e un presidio "locale" puntuale. Queste condizioni sono soddisfatte in modo più efficiente dal modello di multidatorialità a motivo del decentramento decisionale che lo qualifica.

Il secondo criterio è la complessità della gestione che si riflette sulla natura altrettanto complessa dei rischi. Nel caso in cui essi fossero localizzati in specifiche unità produttive (la produzione, la logistica, ecc.) anche la forma organizzativa unitaria potrebbe adottare il modello multidatoriale.

Tavola 2. Il confronto tra la monodatorialità e la multidatorialità

Caratteri del modello organizzativo di sicurezza	Monodatorialità	Multidatorialità
Diffusione della cultura della prevenzione tra i lavoratori	Più ridotta per la distanza gerarchica maggiore del datore di lavoro	Più estesa per la replicazione dei datori di lavoro e la vicinanza gerarchica verso i lavoratori
Processo decisionale di prevenzione, controllo e gestione dei rischi	Accentrato in un unico decisore	Frammentato su più decisori
Perdita di controllo ed errori di valutazione	Più probabile per la mole delle informazioni da trattare	Meno probabile per la ridotta quantità di informazioni da trattare
Posizione originaria del datore di lavoro	Automatica o oggettiva, da posizione	Circoscritta al datore di lavoro della singola unità produttiva
Servizi interni erogati dai sistemi operativi (formazione, audit, addestramento, ecc.)	Standardizzati per l'intero contesto di lavoro dell'impresa	Personalizzati per ciascuna unità produttiva
Sistema di programmazione e controllo per la prevenzione	Un unico piano e <i>budget</i> della sicurezza per l'intera impresa	Un piano e un <i>budget</i> della sicurezza per ciascuna unità produttiva
Percezione dei segnali deboli e resilienza nel contenimento di incidenti ed infortuni	Lente per la catena di comando e i canali di comunicazioni più lunghi	Rapide per la catena di comando e i canali di comunicazioni più corti

Flessibilità organizzativa del sistema al cambiamento	Ridotta	Elevata
Sviluppo delle competenze di prevenzione e gestione del rischio, individuali e collettive	Ristretto perché riferito ad un unico sistema di sicurezza	Diffuso per la replicazione di tanti sistemi di sicurezza distinti
Assetto organizzativo risultante	“Meccanico”	“Organico”

Fonte: l'autore.

5. Dialogo sociale e modelli datoriali

L'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) definisce il dialogo sociale come il processo di scambio di informazioni, o consultazione o negoziazione tra i rappresentanti del governo, dei lavoratori e delle imprese su temi di comune interesse relativi alle politiche economiche e sociali. Si tratta di un processo tripartito, che, a seconda dei temi trattati, può allargarsi alla cosiddetta società civile. Essa è composta dalle parti sociali (*stakeholder*) esposte ai rischi dell'impresa, ad esempio la cittadinanza di Taranto per l'inquinamento ambientale, dando luogo al dialogo sociale *tripartito plus*. Nel caso della negoziazione sindacale come la contrattazione aziendale, il dialogo sociale può ridursi ad un processo bipartito. Lo scambio delle informazioni presenta l'intensità del dialogo più bassa e le materie trattate più generali, l'opposto per quanto riguarda la negoziazione; la consultazione presenta caratteri intermedi.

Occorre chiedersi perché il concetto di dialogo sociale, benché non definito in modo univoco, si stia imponendo rispetto a quello di contrattazione. La risposta è che probabilmente dialogo è un concetto aperto, più funzionale alla ricerca del consenso che la negoziazione. Il dialogo facilita la partecipazione alla formazione delle decisioni aziendali in materie dei rischi, piuttosto che la negoziazione degli effetti delle decisioni prese, come accade nella contrattazione sindacale.

L'uso del dialogo sociale va dal livello sovranazionale a quello “locale”. Nell'Unione europea esso è praticato in modo permanente, consolidato. A livello nazionale il processo tripartito è esercitato da lunga data, e spesso si traduce in “protocolli”. L'ultimo esempio emblematico è quello relativo al Covid 19. Il tratto peculiare del dialogo sociale in Italia è il collegamento tra la contrattazione collettiva e le misure legislative e amministrative in tema di lavoro e competitività.

Nell'ambito della prevenzione dei rischi il dialogo sociale è spesso un processo tripartito plus perché coinvolge gli *stakeholder* sociali “locali” esposti ai rischi delle attività di impresa, in particolare a quelli ambientali, oltre ai rischi della salute e sicurezza dei lavoratori delle famiglie residenti.

Circa i modelli si osserva che in tema della salute e dell'ambiente lo scambio di informazioni è favorito dal decentramento organizzativo, mentre la consultazione e la negoziazione richiedono l'accentramento decisionale nelle delegazioni bipartite

che rappresentano l'impresa e i lavoratori. In termini organizzativi l'apparente paradosso può risolversi solo con l'analisi puntuale caso per caso.

Abstract

Il paper analizza i due modelli di organizzazione della prevenzione e della gestione dei rischi in impresa, che discendono dalla scelta offerta dal d.lgs n. 81/2008: rispettivamente la monodatorialità e la multidatorialità.

Essi sono analizzati nella prospettiva organizzativa, nei loro pregi e limiti, in termini di costi-benefici. La tesi sostenuta è che non esiste il modello ottimo tra i due. La scelta si basa sulla logica della contingenza organizzativa: le imprese qualificate da determinati caratteristiche, organizzative (l'essere una forma "divisa") e gestionali (la complessità, non necessariamente legata alla dimensione) presentano le condizioni migliori per l'adozione efficiente del modello multidatoriale per la prevenzione e la gestione dei rischi.

Poiché "non si governa per decreto" anche per quanto riguarda la prevenzione dei rischi in impresa, il contributo indica i possibili interventi organizzativi offerti dalla teoria dell'alta affidabilità organizzativa che integrano e completano il modello multidatoriale, facilitando l'adozione di consapevoli comportamenti individuali e di gruppo orientati alla prevenzione e alla gestione del rischio, coerenti con quanto richiesto dal d.lgs n. 81/2008. Il confronto tra i due modelli si basa sulle variabili organizzative in modo da agevolare l'apprezzamento delle diversità.

Il paper si chiude con la considerazione del dialogo sociale nella prospettiva dei due modelli.

The paper analyses two patterns of organizing safety in companies, ruled by the Decree law n. 81/2008, the monodatoriale and the multidatoriale ones. The former centralizes managerial safety decisions on one role, the latter decentralizes managerial safety decisions on several Datori di lavoro per several organizational units. Two patterns are analyzed into the organizational perspective in their weak and strong points and costs and benefits. The thesis supported by the author is that it does not exist the excellent pattern between the two ones. The choice must be contingent according to the organizational form of the company and the complexity of its business not necessary linked with the dimension. The paper introduces the theory of the High Reliability Organizations (HRO) that provides interesting actions of organizational design to qualify and to improve the safety performance of the multidatoriale pattern to cope with safety risks.

Parole chiave

Monodatorialità e multidatorialità, Datore di lavoro, D.lgs n. 81/2008, Gestione della sicurezza normata e della sicurezza gestita, Alta affidabilità organizzativa, Dialogo sociale

Keywords

Monodatorialità e multidatorialità patterns, Decree law n. 81/2008, Safety management, High Reliability Organizations (HRO), Social dialogue