

La UNI EN ISO 45001:23 e l'art. 30 del d.lgs. 81/08

Tra rischi per la salute e sicurezza sul lavoro e rischi organizzativi e gestionali

Introduzione

Il legame stabilito tra i reati legati alla salute e la sicurezza sul lavoro e la responsabilità amministrativa degli enti di cui al d.lgs. 231/01, è ormai da quasi 20 anni¹ una pietra miliare del nostro ordinamento, eppure continua ad essere oggetto di commenti, letture non univoche, applicazioni a macchia di leopardo e interpretazioni giurisprudenziali sempre più di dettaglio che continuano ad arricchire il dibattito.

Questo testo, lungi dal pretendere di fornire una disamina approfondita sul tema, vuole soffermarsi sull'utilità della norma UNI EN ISO 45001:23 nel prevenire la "colpa in organizzazione", cioè quell'elemento rimproverato sovente alle imprese quando vengono giudicate responsabili ai sensi del d.lgs. 231/01. Si ritiene utile fornire una breve disamina del contesto giuridico che tocca i temi trattati.

Il d.lgs. 231/01 ha introdotto nel nostro ordinamento la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica per reati commessi nel loro interesse o vantaggio. Tale responsabilità può comportare pesanti sanzioni pecuniarie e interdittive che però possono essere comminate all'ente solo per una serie di reati ben definita: i cosiddetti "reati presupposto". Dal 2007, tra i reati che possono comportare il riconoscimento della responsabilità in parola vi sono anche quelli previsti dagli articoli 589 e 590 del c.p. e quindi *l'omicidio colposo o le lesioni gravi o gravissime commesse con violazione delle norme sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro*².

Il d.lgs. 231/01 (poi ripreso dall'art. 30 del d.lgs. 81/08) stabilisce che se l'ente adotta ed attua efficacemente un modello di organizzazione e gestione (MOG) idoneo a prevenire "i reati della specie di quello verificatosi", l'ente, può beneficiare dell' "**efficacia esimente**", cioè dell'esclusione della responsabilità amministrativa.

Per quanto concerne la prevenzione dei reati legati a salute e sicurezza sul lavoro il MOG (che per questa fattispecie chiamiamo MOG-SSL³) deve essere conforme ai requisiti puntualmente declinati dall'art. 30 del d.lgs. 81/08. Tra essi spiccava (nella formulazione in vigore fino a pochi mesi fa) il comma 5 che così recitava:

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 al presente articolo per le parti corrispondenti.

Non sfugga che la norma riconosceva la "presunzione di conformità" ai MOG-SSL "definiti conformemente" ad un SGSL strutturato secondo i due riferimenti citati, dando chiaramente una fortissima indicazione sull'opportunità di riferirsi a questi documenti nel predisporre un modello idoneo a prevenire questo tipo di reati. È evidente che la citata presunzione di conformità valeva solo per questi due riferimenti e non anche per quei MOG-SSL che, seppur legittimamente, erano definiti utilizzando altri riferimenti.

Nel rinviare ad altra sede la lettura esegetica dell'art. 30 e di questo comma e nel ricordare che sul

¹ L'inserimento dei reati legati alla SSL nel novero dei reati presupposto che comportano la responsabilità amministrativa degli enti di cui al d.lgs. 231/01 risale alla legge n. 123/07 successivamente confermata dall'art. 300 del d.lgs. 81/08

² D.lgs. 231/01 art. 25 septies come modificato dall'art. 300 del d.lgs. 81/08

³ Modelli di organizzazione e gestione della Salute e Sicurezza sul lavoro secondo la UNI 11751-1 come richiamato anche dal DM 132/24

tema si è espresso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali⁴, si vuole qui sottolineare come questo comma sancisca in maniera inequivoca lo strettissimo legame tra il MOG-SSL e gli SGSL, le cui caratteristiche sono normalmente definite nell'alveo di norme tecniche, linee guida o simili.

Gli SGSL dell'art. 30 alla luce del d.l. 159/25

Tra i documenti descrittivi degli SGSL citati dall'art. 30 è necessario fare dei distinguo: le linee guida UNI INAIL sono delineate da un documento che, seppur ancora valido, chiaramente risente del periodo storico in cui fu concepito che risale a 25 anni fa; le OHSAS 18001:07 sono state invece formalmente ritirate dopo un lungo periodo di transizione il 30 settembre 2021. Il legislatore del d.lgs. 81/08, consapevole della fisiologica obsolescenza delle norme tecniche, nel già citato comma 5 aveva previsto che *"Agli stessi fini ulteriori modelli di organizzazione e gestione aziendale possono essere indicati dalla Commissione di cui all'articolo 6 (ndr la commissione consultiva permanente)"*. La pubblicazione della UNI ISO 45001:18⁵ poteva essere l'occasione per fornire tale indicazione. Senza entrare nel merito delle ragioni per cui tale opportunità non è stata colta, si segnala come finalmente questa anacronistica previsione sia stata recentemente superata dal d.l. 159/25⁶ che, raccogliendo la proposta dell'INAIL, ha modificato l'art. 30 con la seguente formulazione:

All'articolo 30 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al comma 5, primo periodo, le parole: «al British Standard OHSAS 18001:2007» sono sostituite dalle seguenti: «la norma UNI EN ISO 45001:2023+A1:2024⁷»;
- b) omissis

In effetti, a prescindere da questa doverosa e quanto mai opportuna modifica normativa, la sostituzione sul mercato della OHSAS 18001 con la UNI EN ISO 45001:23 era già stata accettata da più parti anche ai fini di cui all'art. 30, ma è evidente che la formalizzazione in un atto normativo rende il tutto più coerente, in quanto consente di riconoscere, anche giuridicamente, la presunzione di conformità anche per i MOG-SSL definiti conformemente alla UNI EN ISO 45001:23.

Al di là dei dettagli giuridici, si vuole qui sostenere che le caratteristiche (o meglio i requisiti) della UNI EN ISO 45001:23 sono estremamente più adatti a "definire" un MOG-SSL idoneo ed efficace ai fini dell'art.30 di quanto non fosse la OHSAS 18001 o di quanto non siano le linee guida UNI INAIL.

Per illustrare compiutamente quanto appena espresso possono risultare utili alcuni riferimenti giurisprudenziali che attribuiscono, come vedremo, una particolare valenza in questo ambito ai rischi di natura organizzativi e gestionali.

Elementi di giurisprudenza

Si riportano di seguito gli stralci di alcune sentenze che possono risultare particolarmente utili per la comprensione degli elementi necessari perché un MOG sia efficace:

Sentenza Tribunale di Trani, sez. di Molfetta, del 26.10.2009

«il sistema introdotto dal d.lgs. n.231 del 2001 impone alle imprese di adottare un modello organizzativo diverso e ulteriore rispetto a quello previsto dalla normativa antinfortunistica, onde evitare in tal modo la responsabilità amministrativa. (...) peraltro, mentre il documento di valutazione di un rischio è rivolto anche ai lavoratori per informarli dei pericoli incombenti in determinate situazioni all'interno del processo produttivo e quindi è strutturato in modo da garantire a tali destinatari una rete di protezione individuale e collettiva perché adottati concretamente a determinate mansioni, il modello del d.lgs. 231

⁴ Lettera circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 11 Luglio 2011

⁵ La norma ISO 45001:18 è stata recepita in Italia inizialmente come UNI ISO 45001:18; successivamente a seguito dell'approvazione della stessa in sede europea è stata ripubblicata come UNI EN ISO 45001:23. Il contenuto tecnico è identico

⁶ Art. 10 del decreto legge 31 ottobre 2025, n. 159 convertito con modificazioni dalla l. 29 dicembre 2025, n. 198 (in G.U. 30/12/2025, n. 301)

⁷ Nel 2024 l'ISO ha pubblicato AMENDMENT 1: Climate action changes; tutte le norme sistemiche ISO sono state integrate con alcuni requisiti relativi al cambiamento climatico: la denominazione esatta pertanto contiene il suffisso "A1:24" come riportato correttamente nel d.l. 159/25. Tuttavia, tra gli enti di accreditamento e certificazione si è deciso di utilizzare ancora la formula senza suffisso. Nel prosieguo di questo testo la norma verrà indicata come UNI EN ISO 45001:23

deve rivolgersi non tanto a tali soggetti che sono esposti al pericolo di infortunio, bensì principalmente a coloro che, in seno all'intera compagine aziendale, sono esposti al rischio di commettere reati colposi e di provocare quindi le lesioni o la morte nel circuito societario, sollecitandoli ad adottare standard operativi e decisionali predeterminati, in grado di obliterare una responsabilità dell'ente. Dall'analisi dei rischi del ciclo produttivo l'attenzione viene spostata anche ai rischi del processo decisionale finalizzato alla prevenzione».

Si tratta di una sentenza di primo grado, peraltro datata poiché trattavasi dei primi anni di applicazione dei reati relativi alla SSL nel novero dei reati presupposto; nonostante questo, il pronunciamento è già estremamente chiaro nel delineare il *plus* che si chiede ad un'azienda che adotta un MOG-SSL. Il giudice ci ricorda che il DVR analizza i rischi per la SSL e, come sappiamo, individua le misure di prevenzione e protezione che devono essere decise dal d.l. e adottate dai lavoratori; il MOG-SSL invece deve contenere quegli elementi organizzativi e gestionali che consentono di identificare chiaramente i ruoli dell'azienda che devono assumere determinate decisioni da cui poi discendono le modalità corrette per operare in sicurezza e che il giudice chiama gli "standard operativi e gestionali". Si pone l'accento sul fatto che il processo decisionale possa essere viziato a monte, tanto che si parla di "rischio del processo decisionale" e che le decisioni errate possano poi condurre ad un infortunio le cui cause, e quindi responsabilità, vanno fatte risalire alle decisioni assunte. Quindi, un'azienda (in generale un ente) deve poter gestire il "rischio" che vengano assunte decisioni sbagliate attraverso metodi codificati che consentano di "obliterare la responsabilità dell'ente".

Sulla stessa scia e con parole ancora più chiare la sentenza della cassazione di cui si riporta uno stralcio:

Cass. pen., Sez. IV, sentenza n. 28557 del 08.07.2016

La colpa di organizzazione, ai fini della responsabilità della società ex d.lgs. n. 231/01, è fondata sul rimprovero derivante dall'inottemperanza da parte dell'ente dell'obbligo di adottare le cautele, organizzative e gestionali, necessarie a prevenire la commissione dei reati previsti, dovendo tali accorgimenti essere consacrati in un documento che individui i rischi e delinea le misure atte a contrastarli.

Questa sentenza utilizza una locuzione particolarmente importante, utilizzata in numerosi altri pronunciamenti sul tema e già citata nell'incipit di questo testo: "la colpa in organizzazione"; in altri termini i giudici rimproverano all'ente di non aver saputo individuare i "rischi" che hanno causato l'evento lesivo o comunque di non aver adottato le "cautele organizzative e gestionali" che avrebbero consentito di non commettere il reato.

Leggendo insieme le due sentenze citate viene da chiedersi di quali rischi parlino i giudici.

Posto, infatti, che le misure indicate per evitare il commettersi del reato vengono denominate *standard operativi e gestionali* (nella prima sentenza citata) o *cautele organizzative e gestionali* (nella seconda), è evidente che si sta parlando di "rischi di natura organizzativa e gestionale" e non tanto di rischi di natura tecnica.

Si sta parlando, ad esempio, di falle organizzative dovute a non chiarezza di ruoli, a mancata individuazione di responsabilità, a mancata adozione di metodi di controllo e vigilanza, ecc.; situazioni cioè che possono creare il presupposto e il contesto nel quale si verifica un infortunio le cui cause radice però vanno ricercate a monte.

Ad esempio, analizzando le cause di un evento, si comprende che l'investimento di un lavoratore con un carrello elevatore è causato dall'assenza un magazziniere abilitato alla sua guida frettolosamente sostituito da qualcuno non adeguatamente formato; in questo caso la causa reale dell'evento non può essere derubricata all'attrezzatura pericolosa "carrello elevatore", ma le cause radice vanno ricercate a monte e potrebbero configurare una "colpa in organizzazione" (ai fini dell'effettivo riconoscimento della responsabilità ovviamente è necessario che si riscontri l'interesse o vantaggio dell'ente). In questa situazione è facile immaginare che il DVR descriva correttamente i rischi connessi all'utilizzo del carrello elevatore pur senza addentrarsi nei rischi connessi alla cattiva gestione dello stesso che sono la causa dell'infortunio descritto nell'esempio. Sarebbe lecito contestare la violazione dell'art. 17 del d.lgs. 81/08?

I rischi per la salute e la sicurezza sul lavoro e i rischi organizzativi e gestionali

Pertanto, analizzando il concetto di rischio e le sue sfaccettature è possibile distinguere (seppur in maniera non perfettamente netta) tra 1) "rischi per la salute e la sicurezza sul lavoro" in senso stretto, come quelli citati dai vari titoli del d.lgs. 81/08 (successivi al primo: Rischio chimico, fisico, etc.), e 2) "rischi organizzativi e gestionali", che sono esattamente quelli individuati dai giudici come causa di una colpa in organizzazione. Questi ultimi ovviamente sono strettamente legati ai rischi per la SSL perché, come sopra esemplificato, possono condurre a un evento lesivo.

Peraltro, la distinzione in parola non ha fondamento esplicito in termini legislativi poiché il d.lgs. 81/08 all'art. 17 impone al datore di lavoro di valutare "tutti i rischi" e chiaramente a tutti i rischi si riferisce nell'art. 30 quando dice:

"Il modello di organizzazione e di gestione idoneo ad avere efficacia esimente della responsabilità amministrativa... deve essere adottato ed efficacemente attuato, assicurando un sistema aziendale per l'adempimento di tutti gli obblighi giuridici relativi:

- a) ...
- b) alle attività di valutazione dei rischi e di predisposizione delle misure di prevenzione e protezione conseguenti"

L'esperienza e la dottrina però insegnano come l'adempimento degli obblighi di cui all'art. 17 portano alla redazione del DVR, nel quale ben raramente (quasi mai) trovano spazio i rischi organizzativi e gestionali; la necessità di un MOG-SSL di cui all'art. 30 si fonda esattamente su questo punto poiché, ancorché "tutti i rischi" potrebbe anche essere interpretato in senso estensivo, è proprio il legislatore ad indicare che per prevenire la colpa in organizzazione è necessario aggiungere ulteriori elementi che devono essere *riportati in un documento che individui i rischi e delinea le misure atte a contrastarli* (vedi la sentenza di cui sopra) e che sostanzialmente sono gli elementi costituenti del MOG-SSL

È lecito quindi chiedersi quali siano gli strumenti tecnici in mano ad un datore di lavoro, adeguatamente supportato da un RSPP e da un MC, per individuare e gestire correttamente i rischi di natura organizzativa e gestionale.

A questa domanda può dare una risposta l'adozione di un SGSL conforme alla UNI EN ISO 45001:23.

I rischi nella UNI EN ISO 45001:23

La norma UNI EN ISO 45001:2023 "Sistemi di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro - Requisiti e guida per l'uso", cioè quella norma tecnica che per effetto della recente modifica dell'art. 30 del d.lgs. 81/08 operata dal d.l. 159/25 ha sostituito la OHSAS 18001:07 (vedi sopra) introduce un approccio innovativo basato sul *risk-based thinking*, che impone alle organizzazioni di considerare due categorie di rischio distinte ma interconnesse:

3.21 - *rischio per la salute e sicurezza sul lavoro; rischio per la SSL: Combinazione della probabilità che uno o più eventi pericolosi o esposizioni si verifichino in relazione al lavoro e della severità di lesioni e malattie (punto 3.18) che possono essere causati dall'evento o dalle esposizioni.*

e

3.20 - *Rischio: effetto dell'incertezza*

Nel primo caso si parla dei rischi che riguardano direttamente la tutela dell'integrità psicofisica e mentale dei lavoratori fornendo anche le seguenti definizioni:

- Pericolo: "Fonte avente il potenziale di causare lesione e malattia" (punto 3.18).
- Lesione e malattia: "Effetti negativi sulla condizione fisica, mentale o cognitiva di una persona" (punto 3.19).

Nel secondo caso viene utilizzato una definizione molto più ampia che richiama il concetto di rischio di cui alla norma UNI ISO 31000:18;

Quindi oltre ai rischi operativi la norma richiede di considerare i rischi che possono influenzare la

capacità del sistema di gestione di raggiungere i risultati attesi. Si tratta di rischi quali ad es.:

- Mancata conformità ai requisiti normativi;
- Carenze nella leadership e nella cultura della sicurezza;
- Inadeguata integrazione della SSL nei processi decisionali.

Questi rischi non incidono direttamente sulla salute o sulla sicurezza del lavoratore, ma possono compromettere l'efficacia e la sostenibilità del sistema di gestione il cui fine ultimo è la salvaguardia dell'integrità psicofisica e mentale dei lavoratori e delle altre parti interessate.

A ulteriore riprova di come interpretare i "rischi per il sistema di gestione" val la pena citare la Uni ISO 45002:23 - Sistemi di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro - Linee guida generali per l'attuazione della UNI ISO 45001:2018 che, al punto 6.1.2.2, chiarisce che i "rischi per il sistema di gestione per la SSL sono correlati a potenziali carenze organizzative, manageriali o gestionali che possono anche causare lesioni o malattie", una spiegazione che accosta, senza alcun dubbio, tali rischi a quelli che prima abbiamo chiamato "rischi organizzativi e gestionali".

Questa seconda categoria di rischi non è stata concepita per il SGSL, ma è comune a tutti i sistemi di gestione; infatti, anche le norme, per esempio, per la gestione della qualità (SGQ) o dell'ambiente (SGA) (rispettivamente UNI EN ISO 9001:15) e UNI EN ISO 14001:15) sono dotate di tale strumento, che in quei casi serve a investigare i rischi per il SGQ o SGA.

Quando adottati nell'ambito del SGSL, risulta immediatamente evidente come l'identificazione dei rischi per il sistema di gestione sia funzionale all'intercettazione a monte di quelle carenze organizzative e gestionali che possono essere causa della colpa in organizzazione di cui sopra.

L'approccio organizzativo e gestionale e il ruolo delle norme tecniche

Il requisito relativo all'individuazione ed alla valutazione dei rischi per il sistema nella UNI EN ISO 45001:23 non è certo stato introdotto per rispondere alle esigenze dei MOG-SSL e dell'art. 30 del d.lgs. 81/08; è stato introdotto nell'ambito della struttura di alto livello (High Level Structure - HLS), struttura comune a tutte le norme sistemiche del mondo ISO e che ha adottato il *risk based thinking* come *leitmotiv* dell'approccio sistemico. Ma sarebbe ingenuo pensare che tale requisito soddisfi le esigenze citate per mera coincidenza perché, in realtà è figlio di un percorso culturale, avviato ormai diversi decenni fa, che affronta la salute e la sicurezza sul lavoro da un punto di vista organizzativo e gestionale.

Tale approccio nasce a livello europeo con la direttiva UE 89/189 che darà vita al d.lgs. 626/94 prima e al Titolo I del d.lgs. 81/08 dopo; norme dalla spiccata valenza organizzativa che responsabilizzano il datore di lavoro e gli impongono di dotarsi di un'organizzazione adeguata per effettuare la valutazione dei propri rischi. Come immediata conseguenza dell'esigenza di supportare i datori di lavoro in questo nuovo e delicato compito che archivia definitivamente l'approccio *command and control* nascono i Sistemi di gestione della salute e sicurezza sul lavoro, descritti in documenti come le linee guida UNI INAIL o le OHSAS 18001:07. Quando, a partire dal 2007, il "non essersi correttamente organizzati per prevenire un infortunio" viene identificato come "colpa in organizzazione" ai sensi del d.lgs. 231/01, con le pesanti conseguenze non solo di natura penale per la persona fisica, ma anche amministrative per quella giuridica, è stato evidentemente naturale per il legislatore pensare agli SGSL come cuore di un MOG-SSL idoneo.

In quel medesimo periodo storico, peraltro, si stavano ponendo le basi per redigere l'HLS e quindi per utilizzare il *risk based thinking* negli SGSL.

L'esplicitazione della UNI EN ISO 45001:23 nell'art. 30 del d.lgs. 81/08 chiude il cerchio logico e fornisce, l'indicazione di una norma tecnica che prevede tra i suoi requisiti la necessità di individuare e valutare i rischi organizzativi e gestionali.

A ben guardare, si tratta di uno dei tanti esempi in cui la norma cogente fissa gli obblighi, i criteri e demanda i dettagli alle norme tecniche che per loro natura vengono redatte in un contesto in cui vigono i principi della trasparenza, della partecipazione tra gli stakeholder e del consenso. Chi scrive sostiene da tempo che adottare un SGSL sia il modo migliore di adempiere ai dettagli del d.lgs. 81/08

e a maggior ragione adesso è possibile, anche giuridicamente, affermare che un SGSL conforme alla norma UNI EN ISO 45001:23 sia il miglior presupposto possibile per adottare un MOG-SSL idoneo ed efficace.

Ultimo, ma non ultimo, si sottolinea come non a caso l'adozione di SGSL e MOG-SSL venga sostenuta con forza dall'INAIL⁸ che peraltro verifica con regolarità come l'approccio sistemico sia efficace nel ridurre infortuni e malattie professionali. L'ultima rilevazione risale al 2024⁹, e ha dimostrato che le aziende dotate di un SGSL certificato sotto accreditamento presentano un indice di frequenza infortunistica minore del 22% e un rapporto di gravità inferiore del 29% rispetto alle omologhe per dimensione e settore lavorativo.

⁸ Tra gli strumenti con cui l'Inail sostiene ISI e OT23 si segnalano: ISI, OT23, la redazione di linee guida, l'organizzazione di innumerevoli attività convegnistiche e seminariali

⁹ Vedi bibliografia punto 7

PER ULTERIORI INFORMAZIONI

Contatti: ctss@inail.it

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI E NORMATIVI

1. Decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 - Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica
2. Decreto legge 31 ottobre 2025, n. 159 - Misure urgenti per la tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro e in materia di protezione civile. Decreto legge convertito con modificazioni dalla l. 29 dicembre 2025, n. 198 (in G.U. 30/12/2025, n. 301)
3. Decreto 18 settembre 2024, n. 132 - Regolamento relativo all'individuazione delle modalità di presentazione della domanda per il conseguimento della patente per le imprese e i lavoratori autonomi operanti nei cantieri temporanei o mobili
4. UNI EN ISO 45001:2023 - Sistemi di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro - Requisiti e guida per l'uso
5. UNI ISO 45002:2023 - Sistemi di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro - Linee guida generali per l'attuazione della UNI ISO 45001:2018
6. UNI ISO 31000:2018 - Gestione del rischio - Linee guida
7. *Dagli approcci ai risultati: l'evidenza della riduzione degli andamenti infortunistici nelle aziende certificate* S. Amatucci, M.I. Barra, F. Benedetti, S. D'Amario, G. Morinelli, A. Terracina pubblicato nella monografia INAIL Accredia - "L'efficacia delle certificazioni accreditate per i sistemi di gestione per la salute e la sicurezza sul lavoro"

PAROLE CHIAVE

SGSL; MOG; MOG-SSL, rischio, responsabilità amministrativa

AUTORI

Antonio Terracina

©2026 Inail

ISBN 978-88-7484-982-6

Tipolitografia Inail - Milano, marzo 2026