

# QUADERNI DELLA SICUREZZA AiFOS

Associazione Italiana Formatori della Sicurezza sul Lavoro

Rivista monografica trimestrale - Salute e Sicurezza nei Luoghi di Vita e di Lavoro

## I Sistemi di Gestione della Sicurezza tra Certificazione e Asseverazione

### PRIMA PARTE

*Introduzione di:*

**Dario De Andrea**

*Interventi di:*

**Lorenzo Fantini  
Fabrizio Benedetti  
Alberto Andreani  
Filippo Trifiletti  
Rocco Vitale**

### SECONDA PARTE

*Introduzione di:*

**Luca Saitta**

*Interventi di:*

**Riccardo Bianconi  
Maria Giovannone  
Cinzia Frasccheri  
Fabio Pontrandolfi  
Francesco Naviglio  
Michele Lepore**



ATTI DEL CONVEGNO  
Roma, 27 Gennaio 2011

**n. 1 - Anno II**

**Trimestrale  
Gennaio - Marzo 2011**

**AiFOS Associazione Italiana Formatori della Sicurezza sul Lavoro**



c/o CSMT Università degli Studi di Brescia  
via Branze, 45 - 25123 Brescia  
tel. 030.6595031 fax 030.6595040  
www.aifos.it info@aifos.it



## Sommario

### **PRIMA PARTE: I SISTEMI DI GESTIONE DELLA SALUTE E SICUREZZA DEL LAVORO, UNO STRUMENTO DI PREVENZIONE**

#### **INTRODUZIONE**

Dario De Andrea	1
Lorenzo Fantini	3
<b>I modelli di gestione della salute e sicurezza: ragioni e prossimi sviluppi della normativa</b>	
Fabrizio Benedetti	11
<b>Sistemi di gestione della sicurezza: risultati, collegamento con i modelli organizzativi art. 30, attori, beneficiari, meccanismi di sostegno</b>	
Alberto Andreani	25
<b>L'obbligo giuridico di una sicurezza sistemica</b>	
Filippo Trifiletti	33
<b>L'attività di ACCREDIA a garanzia dell'affidabilità delle certificazioni di sistema di gestione per la sicurezza e la salute sui luoghi di lavoro</b>	
Rocco Vitale	40
<b>Formazione alla sicurezza nei sistemi di gestione</b>	

### **SECONDA PARTE: ASSEVERAZIONE DEI SISTEMI DI GESTIONE SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO ALLA LUCE DELL'ART. 51 DEL D. LGS. N. 81 DEL 2008**

#### **INTRODUZIONE**

Luca Saitta	50
Riccardo Bianconi	53
<b>La valenza dell'Asseverazione: questioni sul tavolo</b>	
Maria Giovannone	61
<b>I sistemi di qualificazione delle imprese e le prospettive di certificazione dei modelli organizzativi</b>	
Cinzia Frascheri	68
<b>Asseverazione: un avvio frettoloso, senza regole, adeguati titolari e difesa dei valori prevenzionali e partecipativi</b>	
Fabio Pontrandolfi	74
<b>La certezza del diritto tra responsabilità oggettiva e certificazione</b>	
Francesco Naviglio	81
<b>Sistemi di gestione come strumenti di prevenzione</b>	
Michele Lepore	84
<b>I modelli di organizzazione, gli obblighi di vigilanza</b>	

*Il 27 gennaio 2011 a Roma, presso la Sala della Biblioteca del CNEL, si è svolto un convegno organizzato da AiFOS ed ACCREDIA dal titolo **“I sistemi di gestione della sicurezza tra certificazione e asseverazione - Diffusione dei sistemi di gestione della sicurezza dei lavoratori come mezzo principe di prevenzione e tutela all’interno delle aziende”**.*

*L’evento è stato organizzato con il patrocinio della Direzione nazionale dell’INAIL e la collaborazione di ADAPT (Associazione per gli studi internazionali e comparati sul diritto del lavoro e delle relazioni industriali), ANMIL e delle società TREND Solutions e SEDIIN.*

*Sulla scia della soddisfazione e dell’interesse manifestati a margine del convegno sia dai partecipanti che dai relatori intervenuti, AiFOS ha deciso di dedicare il primo numero dei Quaderni della Sicurezza del 2011 alla pubblicazione degli atti dell’evento.*

*I contributi di seguito pubblicati sono il frutto della rielaborazione da parte degli autori del proprio intervento fatto in sede di convegno.*

**PRIMA PARTE:**  
**I SISTEMI DI GESTIONE DELLA SALUTE E SICUREZZA DEL  
LAVORO, UNO STRUMENTO DI PREVENZIONE**

*Dario De Andrea*

*Lorenzo Fantini*

*Fabrizio Benedetti*

*Alberto Andreani*

*Filippo Trifiletti*

*Rocco Vitale*



## Introduzione

di Dario De Andrea<sup>1</sup>

Per comprendere in pieno l'importanza di un convegno sui sistemi di gestione della sicurezza tra certificazione e asseverazione, come quello svoltosi a Roma lo scorso 27 gennaio organizzato da AiFOS ed ACCREDIA, è necessario soffermarsi su almeno 3 punti:

1. l'esigenza, da parte dei diversi interlocutori (aziende, professionisti, enti locali, ecc.), di essere aggiornati e formati costantemente su un tema complesso e sfaccettato come quello della "sicurezza sul lavoro" che, pur partendo da una base legislativa univoca, deve necessariamente essere adeguato alle diverse realtà alle quali viene applicato;

2. la necessità non solo di interpretare e chiarire i punti meno chiari della legislazione, ma anche di anticiparne le possibili linee evolutive;

3. la consapevolezza di dover tenere alta la guardia sull'emergenza infortuni sul lavoro, ancora troppo frequenti e spesso mortali.

Non va, infatti, dimenticato che scopo finale di tutte le attività informative e formative sul tema della sicurezza sul lavoro è la tutela dell'incolumità dei lavoratori, che non devono, quindi, essere visti come ricettori "passivi" degli adempimenti legislativi, ma, al contrario, come soggetti da coinvolgere e motivare, attraverso specifiche azioni mirate, che tengano conto anche delle singole individualità e attitudini. Non a caso, la disciplina della sicurezza sul lavoro si è ultimamente arricchita di nuove fattispecie (*in primis* lo "stress lavoro-correlato") in grado di offrire una chiave di lettura psicologico-comportamentale.

È chiaro, quindi, che puntare i riflettori, come fatto opportunamente durante il convegno del 27 gennaio scorso, sui "sistemi di gestione della sicurezza tra certificazione e asseverazione", equivale a mettere a fuoco uno degli elementi cruciali di tutto il sistema sicurezza, sia perché i SGSL sono ormai stati elevati di "rango" dal D. Lgs. n. 81/2000, che li

---

<sup>1</sup> Coordinatore editoriale sistema Ambiente&Sicurezza – Il Sole 24 ORE.

ha fatti uscire, in parte, dalla sfera di volontarietà che li aveva contraddistinti precedentemente, sia perché, anche per questo motivo, il mercato della certificazione e della asseverazione necessita, oggi più che mai, di regole certe e chiare, nonché di attori di comprovata serietà. Tutto ciò a vantaggio non solo di quel processo, auspicato da tempo e invocato da più parti, di consolidamento della “cultura della sicurezza”, ma anche di quelle aziende coraggiose e virtuose, che, pur in un momento di forte contrazione economica, decidono quantomeno di non tagliare gli investimenti per la prevenzione. L’alternativa è quella dei documenti fotocopia, delle procedure assolute approssimativamente e delle professionalità improvvisate, realtà assolutamente antitetiche alle finalità di un sistema di gestione della sicurezza.

Nell’ambito di queste considerazioni si è svolto il convegno organizzato da AiFOS ed ACCREDIA il 27 gennaio 2011, presso la Sala della Biblioteca del CNEL a Roma, dal titolo “Sistemi di gestione della sicurezza tra certificazione e asseverazione”, il cui esito estremamente positivo è stato testimoniato non solo dal “tutto esaurito” in aula, ma anche dallo stimolante dibattito che si è aperto a fine lavori tra i relatori e il pubblico, a conferma dell’attenzione posta dagli organizzatori nella scelta del tema e nella strutturazione dell’evento.

## **I modelli di gestione della salute e sicurezza: ragioni e prossimi sviluppi della normativa**

di Lorenzo Fantini<sup>1</sup>

Ringrazio il nostro moderatore e ringrazio gli organizzatori del convegno, facendo complimenti per il programma. Non sono complimenti di rito perché la circostanza che l’iniziativa sia stata organizzata da AiFOS non è irrilevante; parliamo di una associazione che conosciamo da tempo memorabile e tutti coloro che sono presenti in questa sala immagino che la conoscano.

Il programma è stato costruito bene perché si incentra su una delle tematiche che noi tutti riteniamo fondamentali in materia di salute e sicurezza, cioè sulla necessità di enfatizzare l’elemento organizzativo della salute e sicurezza sul lavoro e, quindi, poi collegare questa enfasi del modello organizzativo anche su quelle che sono le modalità di certificazione o asseverazione del modello medesimo.

Quindi è giusto sviluppare il tema in generale in una prima parte del convegno, così come è giusto approfondire questi altri due sottotemi, subordinate come direbbero gli avvocati bravi, vale a dire il tema della certificazione e dell’asseverazione. Dico subito, anticipando poi quello che è il mio pensiero sulla seconda parte della giornata, nella quale ovviamente io non disturberò i relatori – non mi permetterei – di chiarire assolutamente le cose, perché su questo *argomento*, certificazione e

---

<sup>1</sup> Avvocato, si è specializzato presso la scuola di perfezionamento in diritto del lavoro, sindacale e della previdenza sociale presso l’Università degli Studi “La Sapienza” di Roma, dove ha svolto per molti anni attività di assistente universitario in diritto del lavoro. È autore di numerose pubblicazioni in materia di rapporto di lavoro, diritto sindacale, collocamento e salute e sicurezza sul lavoro. Attualmente dirige le divisioni III e VI (salute e sicurezza sul lavoro) della Direzione Generale Tutela delle Condizioni di Lavoro del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.



asseverazione, c'è molta confusione. E c'è pure qualcuno che sguazza nella confusione.

L'asseverazione e la certificazione non sono due realtà contrastanti tra loro, ma operano su un piano differente. Quindi, parto dalla coda, visto che poi, ripeto, ho fatto la promessa di non intervenire nella seconda parte. Dico subito che questi sono temi importanti, sui quali bisogna confrontarsi, però è un sistema che è stato delineato dal Testo Unico di Salute e Sicurezza sul Lavoro, che non disegna una situazione di contraddittorietà oppure di contrasto e di antitesi tra la certificazione e l'asseverazione, quanto piuttosto un rapporto di tipo integrativo.

Così ho chiarito che cosa pensa il Ministero del tema certificazione e asseverazione.

Allora, siccome mi è stato dato il compito di fare in pochi minuti – e lo rispetterò, perché non voglio assolutamente sforare, cercherò anzi di far recuperare un po' di tempo nella scaletta – una brevissima introduzione di quella che è la tematica, bene, la vorrei fare in termini abbastanza personali, cioè nel senso che farei un breve excursus storico. Lo dico consapevole, per fare una battuta, che quelli che partono dicendo: «Farò un breve intervento» sono pericolosissimi.

Voglio, tuttavia, essere di grande conforto a tutti voi perché diciamo che l'excursus storico non sarà legato alla storia dell'umanità da quando nasce, bensì alla storia contemporanea.

Il “Testo unico” di salute e sicurezza sul lavoro è il risultato dell'ennesimo tentativo, perché in realtà è dal 1978 che si provava a farlo; diciamo che l'ultimo tentativo è stato quello che poi è andato a buon fine. Non voglio entrare nel dettaglio, però si iniziò nel 2007 con la legge 123 e poi si continuò con il D. Lgs. n. 81; si finì con il n. 106 in un arco temporale esatto di due anni, il quale parte dal 3 agosto del 2007 e si conclude il 3 agosto del 2009.

E qui mi fermo un momento perché è evidente che, così dicendo, vi dico subito che non ha senso discutere se fosse meglio il decreto n. 81 o il n. 106. Basta. Noi siamo operatori che ragionano sul consolidato. Quindi è un indirizzo che io vorrei dare. Però mi sembra che ormai ci sia una generale condivisione su questo tipo di conclusione. Se voi leggete gli atti della relazione intermedia della commissione di inchiesta infortuni, che sono liberamente disponibili, e sono atti del Senato della Repubblica, beh, vi rendete conto che in quella stagione in cui c'era una contrapposizione, secondo me molto infruttuosa in una materia come

questa, è passata perché c'è un'ampia condivisione di temi, chiaramente con sfumature molto diverse tra di loro.

Io vi invito a leggere questa relazione e vi invito a leggere le risoluzioni che poi hanno concluso l'audizione del Ministro Sacconi nell'ambito del Senato. Quindi non c'è più quella distanza e quell'antitesi sui temi della sicurezza che era un problema, perché non ci faceva lavorare.

Adesso si lavora, tanto che cominciamo a produrre tutta una serie di cose importanti. Mi verrebbe da dire – ma qualcuno potrebbe non essere d'accordo – che per esempio un frutto di questo tipo di nuovo clima sono le indicazioni metodologiche per la valutazione dello stress di lavoro correlato. Si può discutere quanto si vuole, ma in realtà è la prima volta che viene fuori dalla commissione consultiva un atto di questa valenza, che è una valenza io direi anche normativa.

E mi fermo qua. Questa è una cosa molto apprezzabile e la dobbiamo anche alle parti sociali e alle Regioni. Quindi, è questo il nuovo clima in cui si ragiona in termini abbastanza unitari, per quanto ovviamente con indirizzi del tutto diversi, soprattutto se parliamo delle parti sociali e delle Regioni.

Il breve excursus storico finisce qui, nel senso che quando abbiamo provato a scrivere – e ci siamo riusciti – il Testo Unico su Salute e Sicurezza sul Lavoro, sin dall'inizio siamo stati tutti d'accordo, senza eccezioni, sul partire dall'esperienza del D. Lgs. n. 626, enfatizzando quella parte della "626" che meno aveva funzionato rispetto alla direttiva n. 89/391.

Ve la faccio molto generale, chiaramente, avendo poco tempo. Si è, soprattutto, operata una valorizzazione degli elementi legati alla regolamentazione dell'organizzazione del lavoro; dove, ovviamente, noi non intendiamo dire alle imprese o alle pubbliche amministrazioni come organizzare il lavoro, quanto ribadire che l'aspetto dell'organizzazione del lavoro, una corretta organizzazione del lavoro, è fondamentale per una corretta gestione della salute e sicurezza.

Tutto questo nel testo di legge si traduce in una serie di previsioni. Per esempio, rispetto al D. Lgs. n. 626, in una più puntuale definizione di che cosa si deve intendere per datore di lavoro, per dirigente, per preposto; quindi, l'enfasi per la vigilanza, intesa non in senso personale (non perché ci debba essere un soggetto che vigili su un altro soggetto personalmente e fisicamente in ogni caso), bensì come organizzazione

che realizzi un controllo sull'attività in tutti i soggetti del sistema di prevenzione aziendale.

E tutto questo trova la sua massima realizzazione – qua finisce l'excursus storico e giuridico, se volete possiamo stare tutta la giornata, ma non credo che gli altri siano d'accordo, insomma, e non mi sembra il caso neanche per me – nell'articolo 30 del decreto legislativo n. 81.

E qui voglio portare nuovamente una testimonianza personale, vale a dire che quando con la legge 123 fu introdotta – mi ricordo benissimo – tramite i lavori della commissione al Senato, presieduti da Tiziano Treu, la norma in forza della quale semplicemente si diceva che ai reati di lesioni gravi con violazione normativa antinfortunistica e omicidio colposo con violazione normativa antinfortunistica, si applicava la disciplina di cui al decreto legislativo n. 231, detta così uno dice «Va bene, è la solita previsione». Poi però l'impatto di questa previsione, e parlo a tecnici ai quali non ho bisogno di spiegare che cos'è la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche (quisquillie tipo applicare un milione e mezzo di euro al massimo di sanzione, oppure chiusura dell'impresa, perdita della capacità di contrarre con la Pubblica Amministrazione, cose rilevanti insomma, altro che sanzioni da duemila o ottomila euro, con alternativa arresto o ammenda sulle quali si è fin troppo discusso) questa scelta del legislatore – sulla quale si può discutere a lungo – ci ha spinto a cercare di identificare le caratteristiche che i modelli di organizzazione e gestione debbono avere in materia di salute e sicurezza per poter essere una esimente per la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche. In altre parole, siccome il decreto legislativo n. 231, “madre” da cui si trae la responsabilità amministrativa per la salute e sicurezza sul lavoro, prevede che l'unica maniera per non incorrere nella responsabilità amministrativa delle persone giuridiche è che l'azienda (l'ente, anzi, per essere precisi) si munisca di un modello di organizzazione e gestione idoneo ad evitare quel tipo di reati, noi ci siamo fatti questo tipo di discorso: cerchiamo di scrivere un articolo in cui si dica quali sono gli elementi che il modello di organizzazione e gestione deve avere per poter avere valore esimente ai fini della responsabilità amministrativa della persona giuridica, ovviamente riferiti alla sicurezza.

E allora, ci siamo messi in una stanza tre persone, di cui una arriverà poi a chiudere la sessione di lavori, che è il professor Lepore, siamo partiti da un modello valido ai sensi del decreto n. 231 – modello valido,

efficace, applicato in una grande azienda – per capire quali elementi di un modello di quel tipo fossero riproducibili in una norma di legge, in modo che questa norma di legge fosse una guida per chi volesse attuare il modello di organizzazione e gestione ai fini della sicurezza.

Andò così. Quindi, visto che la cosa non pareva breve, ci siamo muniti di caffè, cornetti, etc., e per due o tre giorni ci siamo messi a scrivere questo famoso articolo 30, che ritengo sia importante; in particolare perché – per quanto sia ovvio che si tratta di una prima applicazione di una normativa anche ambiziosa, se volete – è abbastanza dettagliato e ci dice come deve essere fatto un modello di organizzazione e gestione per poter essere efficace ed, allo stesso tempo, garantire l'efficacia esimente ai fini della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche.

Su tale ultimo punto voglio aggiungere un'altra cosa. Non è tanto importante che il modello sia “esimente” per la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, quanto è importante chiarire che il modello di organizzazione e gestione della sicurezza è il parametro perfetto al quale noi vorremmo far tendere tutte le imprese; non solo quelle imprese private dove si applica la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, ma addirittura anche le pubbliche amministrazioni, perché, per quanto mi riguarda, io sono parte di una struttura che si chiama Direzione Generale e Tutela delle Condizioni di Lavoro; quindi, che volete che mi interessi di più? Ovviamente, la tutela dei lavoratori.

Quindi, nel momento in cui io vi dico: adottiamo un modello di organizzazione e gestione, vi dico che la cosa che interessa di più al Ministero è che tramite il modello di organizzazione e gestione della sicurezza si abbatta il rischio infortunistico. Ne siamo tutti intimamente convinti; presto faremo uscire dei dati da cui risulta che l'abbattimento degli infortuni nelle imprese che adottano i modelli di organizzazione e gestione è nell'ordine di 30, 40 anche 50 per cento. Sto cercando di raccogliere dati su questo per poter incentivare ancora di più l'utilizzo dei modelli di organizzazione e gestione, in modo che anche i più restii ad adottarlo si rendano conto che c'è pure un vantaggio economico nell'adozione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza; della serie: se non si capisce dal punto di vista culturale, lo si capisca dal punto di vista economico.

Ecco, i modelli di organizzazione e gestione sono il parametro, il paradigma a cui noi vorremmo che tutte le imprese arrivassero, perché

costituiscono il paradigma di una sicurezza che viene regolata. Adesso cito il Ministro Sacconi, ma è la verità. La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro non si garantisce attraverso la puntuale applicazione dei singoli obblighi di legge (per cui immagino che molti in sala abbiano sentito frasi del tipo: «Oh, che seccatura, “devo fare lo stress”. Che seccatura, devo andare a fare la rilevazione del rumore; anche oggi un altro adempimento»). No. La salute e sicurezza deve essere qualcosa che è connaturato alla natura stessa dell'attività. In altre parole, se è normale che l'impresa persegua il reddito, ciò deve avvenire in piena coerenza con i principi generali di Costituzione e di Legge, i quali le impongono comunque di tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori. Le due cose non sono in antitesi, assolutamente.

Il modello di organizzazione e gestione esprime una gestione delle imprese e delle aziende pubbliche anche che è regolata attraverso delle procedure, delle procedure predeterminate, dei controlli che prevedono una vigilanza e tutto il resto. Ovviamente nel dettaglio non mi va di andare, ma un paio di considerazioni però le voglio fare.

La corretta ed efficace adozione del modello si apprezza da come il medesimo è attuato in concreto, circostanza che va valutata liberamente dall'interprete. Non vorrei che qualcuno possa pensare “io mi faccio il pezzo di carta e sono a posto”, perché non andrebbe da nessuna parte con un pezzo di carta privo di attuazione in concreto. Il Giudice non si fa condizionare, perché ricordo a tutti che c'è l'articolo 299 del Testo Unico che parla di esercizio di fatto di poteri direttivi. Quindi anche se, facciamo un semplice esempio, io nel modello scrivo che c'è qualcuno da qualificare come datore di lavoro e non ha i poteri di spesa del datore di lavoro, o è qualificato come dirigente e non ha i poteri di spesa del dirigente, anche da questo solo punto di vista, il modello è inefficace perché non corrisponde alla verità.

L'esercizio di fatto del potere direttivo è una norma che è stata fortemente voluta dal Ministero di Grazia e Giustizia per evitare il prestanome. Se andate a leggerla, si dice che le posizioni del datore di lavoro, dirigente e preposto – si parla di “posizioni di garanzia” (espressione orribile, a me non è mai piaciuta, però è usata nella dottrina e adesso la troviamo nella legge) – gravano non solo a carico di chi è stato investito formalmente di una posizione di garanzia, ma anche a carico di colui che è pur privo di formale investitura e la esercita in concreto. Dunque, l'approccio formale alle regole della sicurezza va

superato a favore di uno sostanziale. La salute e sicurezza si basa su situazione concrete, sui poteri concretamente conferiti, sul possesso effettivo di certe caratteristiche e certi requisiti. Per esempio la formazione non va vista in senso formalistico, quanto piuttosto in relazione ai contenuti della formazione stessa.

Ormai tutto questo anche i Giudici lo vanno ad accertare.

Due riflessioni e poi chiudo veramente perché, caso mai, se c'è qualcosa di cui vogliamo parlare, vista l'ampiezza del tema introduttivo, lo facciamo poi nel dibattito.

L'adozione dei modelli di organizzazione e gestione va sicuramente incentivata anche dal punto di vista degli incentivi da parte del pubblico, e qui noi ci impegniamo a fare il possibile (e non è tanto, purtroppo, in questo momento storico) per poter incentivare anche economicamente l'adozione di modelli di organizzazione e gestione.

Ma vi faccio anche – non so se poi nel dibattito saremo tutti d'accordo – notare: chi adotta un modello di organizzazione e gestione, secondo me, riduce anche l'area della responsabilità penale individuale dei singoli soggetti del sistema aziendale. Ci sono degli spunti giuridici precisi nel Testo Unico di Salute e Sicurezza sul Lavoro, ad esempio all'articolo 16 comma 3, dove si parla di obbligo di vigilanza del delegante nei confronti del delegato, ma si specifica che è assolto dal delegante ove egli abbia concretamente adottato un sistema di verifica e controllo, nel senso di cui abbiamo parlato. Dunque, la responsabilità penale individuale, in una struttura che è regolata in maniera coerente rispetto alle previsioni del Testo Unico, si riduce di molto perché, per esempio, io so che il dirigente adeguatamente formato è adeguatamente collocato in un posto preciso nell'organizzazione aziendale. Ricordiamo che l'articolo 28 del Testo Unico dice che nel documento di valutazione del rischio bisogna mettere anche il cosiddetto organigramma aziendale, a fini di sicurezza. Quindi è chiaro che si chiede al datore di lavoro di mettere le persone giuste al posto giusto.

Ecco, sono convinto che la diffusione dei modelli di gestione della salute e sicurezza dovrebbe produrre una sensibile riduzione della responsabilità penale individuale; che non è male, considerando la giurisprudenza particolarmente rigorosa che c'è in questo momento nelle nostre Procure della Repubblica. Ripeto, però, che a me interessa che il modello funzioni e abbatta gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, perché al Ministero interessa questo. Tutto quello che vi

sto dicendo, dunque, corrisponde a considerazioni personali, delle quali sono però intimamente convinto, alla luce della lettura del testo e tenendo conto anche della giurisprudenza.

Quindi, tutto questo mi porta a dire – e sto cercando di farlo in tutte le occasioni pubbliche – che, quando è possibile, è importante adottare modelli di organizzazione e gestione della sicurezza, perché permettono di abbattere il rischio infortunistico e, più in generale, di gestire in modo efficace tutta la materia della prevenzione in ambito aziendale.

C'è un gruppo di lavoro, in cui siamo presenti, della Commissione consultiva dove si tratta dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza e che dovrà elaborare anche modelli di organizzazione e gestione della sicurezza semplificati per le piccole e medie imprese.

Si tratta, e non sarà semplice, di trovare il modo di adattare il rigore di un modello di organizzazione e gestione alla complessità della piccola impresa. Ci stiamo muovendo nell'ottica di costruire un documento che sia di ausilio agli operatori e che poi ci porti al vero e proprio documento sui modelli di organizzazione e gestione semplificati per le piccole e medie imprese, come previsto dall'articolo 30.

Molte altre cose le lascio assolutamente da parte e chiudo da dove ero partito, vale a dire per l'apprezzamento per avere “centrato il tema” della certificazione e della asseverazione, coinvolgendo tutti i soggetti che possono parlare di questi argomenti, compreso ACCREDIA, che ha un ruolo fondamentale, come emergerà chiaramente nella seconda parte della giornata; ovviamente, se c'è qualche altra cosa da dire, da discutere, sono qua con voi e ne parlo con molto piacere.

Intanto, vi ringrazio.

## **Sistemi di gestione della sicurezza: risultati, collegamento con i modelli organizzativi art. 30, attori, beneficiari, meccanismi di sostegno**

di Fabrizio Benedetti<sup>1</sup>

Buongiorno a tutti, grazie dell'introduzione. È inutile che ringrazi anch'io gli organizzatori. Il ringraziamento diamolo per implicito. Evidentemente mi associo al gradimento da tutti manifestato per l'iniziativa ed ai complimenti per il modo in cui è stata organizzata. Avevo preparato una presentazione, ma adesso sentendo sia la presentazione fatta dal moderatore, sia il discorso di Lorenzo Fantini, ho deciso di cambiare il mio intervento limitando al massimo l'uso delle slide, così risparmierò anche sui tempi e cercherò di andare dritto al sodo.

Riprendo qualche spunto dagli argomenti già messi sul tappeto.

In primis: il ruolo dei Sistemi di Gestione della Salute e Sicurezza sul lavoro per la riduzione degli infortuni e la raccolta ed analisi dei dati per misurare tale riduzione.

Vi mostro (figura 1) un grafico elaborato nell'ambito di uno studio pubblicato nel 2007 che offre il confronto, nei diversi settori produttivi, tra gli infortuni indennizzati, non su quelli denunciati, dall'INAIL relativi al 2005, tra aziende che hanno implementato un loro SGSL ed il complesso delle aziende italiane. Semplificando il ragionamento saltiamo le considerazioni per settore, anche per velocizzare il discorso, ed andiamo a guardare la questione nel suo insieme. Possiamo subito evidenziare un risultato importante, che conferma quanto diceva anche Lorenzo Fantini poco fa, e che consiste nella riduzione degli indici di frequenza e degli indici di gravità degli infortuni di un valore medio di

---

<sup>1</sup> Coordinatore Settore Prevenzione INAIL – CON.T.A.R.P. (Consulenza Tecnica Accertamento Rischi e Prevenzione) – Esperto di prevenzione e di gestione della salute e sicurezza sul lavoro – Componente del Comitato Scientifico AiFOS – Componente del Sottocomitato di Accreditamento Certificazione e Ispezione di ACCREDIA.



ca. il 15%, nelle aziende con SGSL rispetto al complesso delle aziende italiane.

Questo sui dati degli infortuni indennizzati del 2005, che dati abbiamo negli anni successivi? Questo primo rilievo è rappresentativo di una situazione stabile e ripetuta nel tempo?

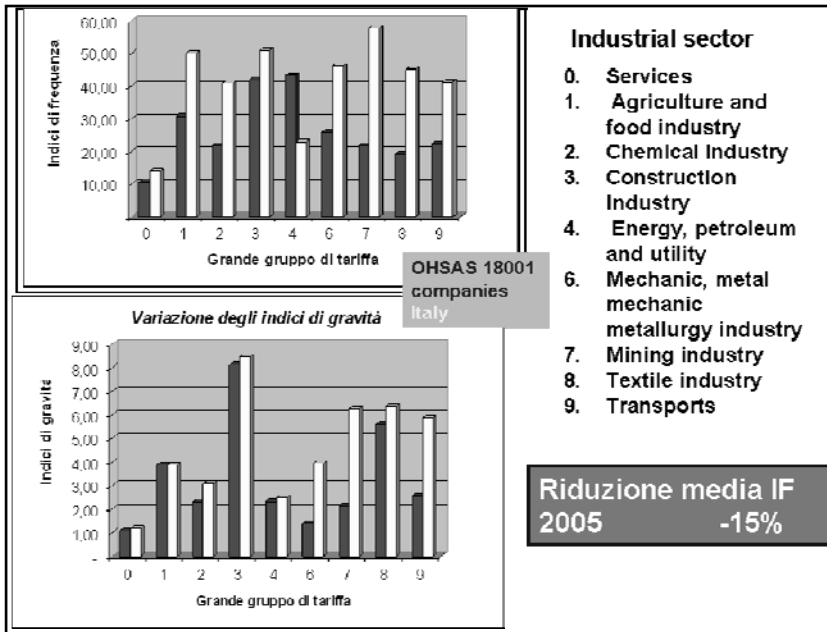


Figura 1: confronto indici di gravità e frequenza infortuni nelle aziende con SGSL rispetto al totale delle aziende italiane<sup>2</sup>.

Per rispondere a queste domande il gruppo che ha operato lo studio citato, formato da professionisti del Settore Prevenzione della CONTARP, che ho il piacere e l'onore di coordinare, e dal Settore Prevenzione della Consulenza statistica attuariale dell'INAIL, sta completando la elaborazione dei dati del biennio 2006 - 2007. Non sono

<sup>2</sup> M. I. Barra, P. Fioretti, G. Morinelli, A. Terracina "OH&S ECONOMIC ANALYSIS: AN EVALUATION TOOL AND THE RESULTS ON OHSAS 18001 CERTIFIED COMPANY", XVIII World Congress-KOSHA, 29 giugno-2 luglio 2008, Korea.  
 F. Benedetti, "THE CERTIFICATION OF THE HEALTH AND SAFETY MANAGEMENT SYSTEMS "8TH INTERNATIONAL WORKCONGRESS "ON WORK INJURY PREVENTION, REHABILITATION AND COMPENSATION" Durban, South Africa, 31 March - 02 April 2008.

in grado di mostrarvi tutta l'elaborazione che è ancora in corso, però posso anticipare che, mediamente, nel biennio 2006/2007, la riduzione degli indici di frequenza degli infortuni nelle aziende che hanno un sistema di gestione della sicurezza rispetto al totale delle aziende italiane è stata di circa il 36%.

Il dato evidenzia che avere un sistema di gestione della sicurezza magari certificato, non significa non avere infortuni e nemmeno essere in presenza di una azienda sicura e salubre per definizione. Più in assoluto ed in generale non si può e non si deve dire che chi ha il sistema di gestione non avrà mai un infortunio. Si vuole invece rimarcare come l'approccio del SGSL, che non è solo organizzativo, come a volte sento dire, ma è anche e soprattutto di tipo gestionale, se ben congegnato, consente di ottenere ottimi risultati prevenzionali, attraverso l'identificazione di priorità di intervento, di obiettivi specifici inseriti in strategie di medio e lungo termine, da conseguire attraverso un visione di sistema dei processi aziendali e l'attribuzione chiara delle responsabilità.

In altre parole, se l'azienda definisce i suoi obiettivi, ne pianifica il raggiungimento, assegna le responsabilità per conseguirli, li misura può ottenere risultati con conseguenze positive in termini di maggior sicurezza ma anche di benefici competitivi e produttivi.

Ecco, i dati che vi ho proposto mostrano proprio i risultati di incremento delle condizioni di sicurezza di chi ha adottato questo meccanismo rispetto a chi non lo ha fatto. I risultati sono della dimensione citata e parlano da soli. Credo anche che vi siano margini di ulteriore miglioramento. Infatti, i SGSL aziendali risentono ancora di vecchi vizi e problematiche e tendono a caricarsi di carta, connessa ad approcci eccessivamente burocratici con l'adozione di molte procedure che poi non vengono adeguatamente ed effettivamente attuate nei processi aziendali. Le procedure dovrebbero essere rappresentazioni dei processi aziendali. Invece, ancora troppo spesso, si nota come molte procedure gestionali finiscano per gravare sui processi e sulle persone che in essi operano ed aumentano le necessità formali piuttosto che rendere più efficienti i processi stessi.

Questa situazione è già stata evocata da chi mi ha preceduto, forse non come lo sto facendo io, che, agganciandomi a quanto già detto, ne approfitto per rilanciare e rincarare la dose dicendo che ciò impone una riflessione su coloro che aiutano le aziende ad importare i modelli gestionali dati dagli standard esistenti ed a realizzare i propri SGSL. Sto

parlando di chi svolge attività di consulenza. I consulenti ricoprono un ruolo particolarmente importante e critico nei confronti delle aziende e soprattutto verso quelle più piccole. Infatti, sono i consulenti che devono evitare di portare nelle aziende sistemi di gestione eccessivamente formali, di carta, e devono invece aiutarle ad interiorizzare un cambiamento di mentalità. Essi devono aiutare le imprese a trovare idonee modalità operative in materia di salute e sicurezza congruenti con una visione reale e concreta della managerialità e della gestione aziendale avente come fine il miglioramento progressivo delle prestazioni prevenzionali sui luoghi di lavoro.

L'approccio dei consulenti alle aziende mi sembra vada man mano leggermente migliorando anche per merito di una serie di azioni formative che sono state messe in campo da tanti soggetti. Un impulso importante al tema dei sistemi di gestione è venuto, già da alcuni anni, anche dalla formazione degli RSPP, il modulo C, che, come noto, contiene 8 ore sulle materie organizzative e gestionali e per le restanti 16 ore tratta tematiche connesse come la formazione, la comunicazione, la gestione delle riunioni, l'ergonomia, la condivisione e la partecipazione con i rappresentanti dei lavoratori e con i lavoratori stessi. Il Modulo C comunica ai consulenti aziendali della sicurezza che ricoprono incarichi di RSPP – poco importa se sono dipendenti o sono invece effettivamente dei professionisti esterni – la necessità di interpretare il proprio lavoro su basi diverse da quelle del semplice adempimento e della faticosa ricerca della conformità.

Anche le aziende, nel tempo, hanno aumentato la propria sensibilità al tema della gestione della salute e sicurezza, spinte anche, prima, dalla legge 123 del 2007 e, successivamente, dagli articoli 300 e 30 del D. Lgs. n. 81/2008 e s.m.i. .

E qui vengo alla questione, evocata da chi mi ha preceduto, della cogenza nell'adozione di un modello organizzativo e gestionale. La cogenza, ovvero l'obbligo legislativo di realizzazione, non c'è. L'art. 30 propone, invece a mio avviso, una opportunità di fare prevenzione effettiva ed efficace secondo un approccio organizzato e manageriale e, contemporaneamente, la possibilità di esentarsi da una possibile pesante sanzione economica o interdittiva connessa alla responsabilità amministrativa collegata a infortuni sul lavoro che determinino lesioni gravi e gravissime, omicidio colposo etc., legati ad inadempienze delle norme di sicurezza (art. 300 del D. Lgs. n. 81/08 e s.m.i.).

Il modello organizzativo e gestionale consente l'esenzione dalle sanzioni della responsabilità amministrativa se attiva un meccanismo proattivo che possa garantire l'azione coordinata e solidale dell'intero sistema aziendale verso l'ottenimento di risultati pianificati in materia di sicurezza. La ricerca dei risultati coinvolge le più alte responsabilità aziendali ben oltre il datore di lavoro, per come definito dal D. Lgs. n. 81, per arrivare al top management, all'alta direzione delle Linee Guida SGSL o delle OHSAS 18001.

Due parole anche sulle microimprese coinvolgendo nel discorso anche quelle grandi.

Che ruolo hanno le grandi imprese nel mobilitare il sistema di sicurezza anche nelle piccole? Hanno un ruolo importantissimo che agiscono attraverso la gestione della loro catena di fornitura.

Noi sappiamo che il fenomeno infortunistico sta per fortuna calando, in parte, nell'ultimo anno e mezzo, anche a causa della crisi economica che incide in una certa percentuale sulla diminuzione dei casi di infortunio. La riduzione era iniziata già prima del manifestarsi della crisi economica, tuttavia con un trend che, a mio avviso, rimane non soddisfacente. Inoltre, nonostante i numeri in calo, abbiamo continuato ad assistere ad episodi drammatici, molto drammatici, di casi mortali plurimi. Questi eventi si sono verificati più volte negli ultimi anni, in diversi contesti aziendali e in moltissimi casi vedono coinvolte aziende operanti all'interno di strutture produttive più grandi, dove erano impegnate in attività di manutenzione e spesso operanti nei cosiddetti "ambienti confinati".

La rischiosità degli ambienti confinati è ben nota e regolamentata per legge sin dal 1955, eppure essi manifestano ancora oggi i loro effetti nefasti collegandosi ad un altro dei problemi più sentiti in materia di sicurezza: la gestione degli appalti.

Non possiamo non connettere i diversi elementi del quadro ed arrivare alla conclusione che si è di fronte ad una difficoltà gestionale complessiva della catena di fornitura che deve mobilitare la responsabilizzazione di tutte le componenti, tutti gli anelli di questa catena che sono le aziende clienti, gli appaltatori ed i subappaltatori, cioè un tragitto che, normalmente, porta a scendere nella dimensione di impresa. La gestione della catena di fornitura è una precisa responsabilità dell'impresa che appalta ad altri le sue attività, magari quelle più particolari e rischiose. Se questa gestione verrà effettuata in modo

oculato, l'impresa cliente non solo tutelerà meglio se stessa, l'impresa appaltatrice e i suoi lavoratori, ma eserciterà un ruolo di volano e stimolo per l'adozione di approcci gestionali e preventivi da parte delle imprese più piccole.

Torniamo alla questione del datore di lavoro e dell'alta direzione. Le grandi imprese hanno spesso diverse unità produttive ognuna delle quali ha un datore di lavoro il quale ha il ruolo, le responsabilità e le sanzioni previste dal D. Lgs. n. 81/2008. Questi datori di lavoro dipendono dalla direzione dell'azienda, figura non contemplata dal decreto n. 81, sulla quale non gravano sanzioni. Eppure la direzione aziendale, che le Linee Guida SGSL chiamano "alta direzione" e le OHSAS 18001 "top management", ha un ruolo fondamentale di gestione complessiva dell'organizzazione e può condizionare con il suo operato il datore di lavoro. La responsabilità amministrativa sposta qualcosa, in termini di responsabilità, verso l'alta direzione, qualcosa di rilevante. Infatti le pesanti sanzioni amministrative del D. Lgs. n. 231/01, richiedono all'alta direzione, che si voglia esimere da responsabilità e sanzioni, di andare oltre la semplice delega formale, la obbligano a controllare che questa delega sia effettiva ed agita positivamente e che essa si svolga nell'ambito delle indicazioni strategiche complessive di politica aziendale. Solo con un atteggiamento gestionale effettivo, sistematico si potrà esentare.

Sul tema della esenzione dalla responsabilità amministrativa mi sarebbe piaciuto poter citare i risultati del lavoro del Comitato 4 della Commissione Consultiva, che Lorenzo Fantini coordina e nel quale anche io partecipo cercando di dare una mano fornendo un contributo tecnico; forse avrei, avremmo, potuto farlo se la riunione che ci sarà domani si fosse invece svolta, come era inizialmente previsto, ieri.

Comunque qualche cosina, se a Lorenzo ed agli altri membri del comitato presenti in sala non dispiace, si può comunque dire. Un primo punto di attenzione è il collegamento tra l'articolo 30 e le norme sui sistemi di gestione, la 18001 e linee guida SGSL, che il comma 5 dello stesso articolo indicano come equivalenti al modello organizzativo e gestionale dei commi 1, 2, 3 e 4 ma solo per le parti corrispondenti. Quali sono le parti non corrispondenti? Dobbiamo dare una risposta. Il Comitato 4 ci sta lavorando. Speriamo che sia possibile dare questa risposta già domani.

Altra questione: quali sono le equivalenze o le non equivalenze tra datore di lavoro del decreto n. 81, l'alta direzione delle norme sui sistemi di gestione e l'organo dirigente del D. Lgs. n. 231/2001? Badate, quando parlo di organo dirigente non mi riferisco all'Organismo di Vigilanza.

L'Organismo di Vigilanza è un'altra figura, un'altra questione e magari anche un altro problema. Come ho già detto, nella 18001 si parla di "top management", nelle Linee Guida SGSL si parla di "alta direzione". Invece, nel D. Lgs. n. 231 si parla di "organo dirigente" che è l'entità organizzativa che ha la responsabilità dell'ente e sul quale poi grava la responsabilità amministrativa e che per esentarsi deve attuare il modello organizzativo. Dobbiamo però fare chiarezza e capire che equivalenze ci sono tra questi termini identificativi di figure organizzative dell'azienda. Se non lo facciamo le aziende avranno difficoltà ad operare coscientemente nella realizzazione dei propri SGSL o, se preferite, dei propri modelli organizzativi.

Vogliamo aggiungere un'altra difficoltà? Possiamo parlare delle aziende a rischio di incidente rilevante per le quali viene evocato un altro soggetto: il "gestore dello stabilimento". Come si connette con le altre anche questa figura? L'azienda è sempre la stessa e si trova a fare i conti con una pluralità di figure richieste dalla legge. Allora cosa fare? Come individuare la strada per l'azione prevenzionale effettiva e la ricerca dell'efficacia e dell'efficienza? La guida per orientarsi ci è data dai processi aziendali. Il rispetto di quanto richiesto dalla legge, l'implementazione di un sistema di gestione, di un modello organizzativo etc., tutto deve essere ricondotto – e questo è lo sforzo che bisogna fare, anche e soprattutto devono farlo i consulenti aziendali – all'unicità dell'insieme dei processi aziendali. Se ciò non viene fatto vi è il rischio effettivo che tutto resti sterile, sulla carta; anzi è possibile che la carta si moltiplichi, perché avremo la documentazione della qualità, la documentazione della gestione ambientale, la documentazione della gestione della sicurezza, che, come ho purtroppo potuto osservare in una grandissima azienda italiana, può essere anche divisa, tanto per non farsi mancare nulla, tra la documentazione richiesta dalla legislazione e quella relativa al sistema 18001.

Si tratta di una situazione paradossale nella quale prevale il formalismo, in cui l'introduzione di un SGSL non ha portato ad un cambiamento della mentalità aziendale che continua a operare secondo la logica dell'adempimento e non secondo quella del risultato.

Torniamo alle piccole imprese. Mi sembra un po' come la storia del Testo Unico di cui si parlava poco fa: dopo tanti tentativi, all'ennesimo, fortunatamente, si riesce a pubblicare il D. Lgs. n. 81.

Anche sui SGSL per le piccole imprese ci sono stati vari tentativi di stendere linee guida dedicate alle aziende di minori dimensioni. Nel parlare guardo Riccardo Bianconi che aveva coordinato un gruppo proprio su questo tema qualche tempo fa, altri ce ne sono stati.

Anche come INAIL abbiamo un gruppo che opera nella redazione di linee di indirizzo per il SGSL nelle microimprese, se ne parlava con alcuni dei presenti prima dell'inizio del convegno. Speriamo di portare a compimento un lavoro condiviso dalle associazioni datoriali di categoria e quelle sindacali. Speriamo che si trovi una via ancor più generale e condivisa nell'ambito del Comitato 4 della commissione consultiva.

Se vogliamo arrivare a soluzione ci dobbiamo domandare: il problema della microimpresa che implementa un SGSL qual è?

A me sembra, se scorro una norma sul sistema di gestione, che i problemi di identificazione della struttura organizzativa si riducono con la diminuzione delle dimensioni aziendali e dei livelli gerarchici. Ritornando a una delle questioni già dibattute: nelle microimprese il datore di lavoro e l'alta direzione finiscono per coincidere. L'imprenditore è alta direzione e datore di lavoro. Nelle imprese più piccole normalmente non ci sono i dirigenti. L'articolazione organizzativa, dunque, è molto più semplice. Le problematiche, talora rilevanti, delle grandi imprese di definire la struttura organizzativa ed assegnare le relative responsabilità sono una difficoltà che le piccole realtà produttive non hanno. Il problema vero allora qual è? La risposta è a mio avviso è semplice: tutti gli adempimenti gravano su una sola persona, il datore di lavoro che può contare solo sul supporto di uno o più preposti, se ci sono, e dei lavoratori. È un bel peso per questa persona, questo datore di lavoro, che, spesso, è anche impegnato nell'attività produttiva ed in molti casi decide anche di assolvere in proprio i compiti del Servizio di Prevenzione e Protezione.

Dobbiamo risolvere questo problema. Dobbiamo cercare di trasformare le procedure, documentate e scritte secondo le modalità delle grandi imprese, in un flusso procedurale delle attività che il datore di lavoro/imprenditore deve porre in essere e gestire. A questo flusso possiamo aggiungere strumenti operativi, modulistica, ecc. per facilitare la registrazione di quanto realizzato. In questo modo faciliteremo queste



persone ad acquisire la piena coscienza delle proprie responsabilità nella gestione della loro stessa impresa rendendole consapevoli della loro capacità nell'attuarle. La sequenza, non la lista, delle cose da fare e da mantenere attive è importante, fa capire quanto si può fare autonomamente, contando su se stessi e sui lavoratori dell'azienda e capire quando e perché sia necessario attivare il supporto di un eventuale consulente.

Realizzare ciò: questo è il vero problema. Le difficoltà di definire nell'organigramma chi sono i dirigenti ed i preposti, di definire i rapporti del datore di lavoro con l'alta direzione, non sono problemi della piccola impresa, ma quelli della grande impresa.

Adesso mi sovviene un pensiero che vi esprimo considerato che poco fa il Dott. Fantini ha fatto un resoconto storico degli eventi significativi in materia di sicurezza sul lavoro. Siamo qui oggi a fare ragionamenti avanzati sui SGSL con tante persone di livello. Ne sono felice, perché è un segnale che un po' di strada l'abbiamo fatta. Infatti io ho cominciato i miei ragionamenti sui SGSL nel 1997/1998 quando un collega mi regalò una copia delle BS 8880 e, poco dopo, ebbi l'opportunità di frequentare un corso sull'argomento. Ebbene, all'epoca eravamo in pochissimi, veramente quattro gatti. Tra questi c'era Andreani, c'era Bianconi, oggi qui presenti e pochi altri. Sembravamo dei matti. Vederci oggi così in tanti e di tante diverse componenti del mondo sociale e produttivo mi fa veramente piacere.

Ma torniamo all'argomento. Come dicevo le problematiche organizzative sono più della grande impresa, nella quale ci sono difficoltà a redigere gli organigrammi, ad assegnare le responsabilità di salute e sicurezza. Su questi temi ci si scontra, e ciò può anche influire nel normale sistema dei rapporti personali del management e del middle management. I dirigenti della catena gerarchica non sempre accettano questo tipo di responsabilità; quella di potere gli piace, quella di sicurezza gli piace un po' meno. Nella piccola impresa tutto ciò non ci può essere.

Avevo iniziato dal fatto che il sistema ottiene dei risultati, ne ottiene e ne può ottenere sempre di più, se diventa vita effettiva dell'impresa e si integra con i processi aziendali, ne coinvolge le diverse strutture. Dobbiamo determinare un modo, una modalità che valorizzi il funzionamento della microimpresa, della piccola impresa, e dobbiamo tenere presente che le grandi imprese rappresentano un volano



indiscutibile per spingere ed aiutare il processo di avvicinamento delle piccole strutture produttive al sistema di gestione della sicurezza.

In generale dobbiamo sostenere la diffusione dei SGSL nel mondo produttivo. Il sostegno sul percorso è, a mio avviso, triplice. Da un lato bisogna estendere i modelli applicativi per avvicinare le richieste dell'articolo 30 alla reale applicabilità aziendale. Infatti i requisiti del modello organizzativo dell'art. 30 sono una indicazione importante ma scarna: in una paginetta densa di concetti ci stanno scritte poche cose che devono essere interpretate per essere trasfuse in attività aziendale.

Le 18001, le linee guida SGSL sono già un po' più estese, descrivono i vari aspetti in qualche decina di pagine ed esprimono meglio i vari passaggi gestionali, eppure, lo si è già visto, non basta. Si può fare di più per aiutare le aziende ad esplicitare un modello organizzativo, un SGSL, all'interno delle proprie realtà, tenendo conto delle differenze legate alle diverse dimensioni aziendali, dell'appartenenza a diversi settori produttivi. Si tratta di un lavoro abbastanza lungo e faticoso che stiamo seguendo e sviluppando, come INAIL, anche in accordo con le associazioni datoriali e sindacali, cercando di produrre tutta una serie di linee guida, alcune delle quali sono già pubblicate sul nostro sito web, ed altre speriamo siano pubblicate a breve. Alcuni di questi documenti di indirizzo e semplificazione sono realizzati a livello locale e hanno un impatto su un territorio più limitato, dove però sono riconosciuti come molto importanti proprio perché ancora più prossimi allo specifico contesto di applicazione.

La seconda via di sostegno consiste nella estensione della disponibilità di professionalità qualificate nel campo dei SGSL. Stiamo sviluppando da tanti anni, con le nostre limitate forze, un percorso di formazione e qualificazione professionale di consulenti, progettisti, auditor di SGSL. La crescita di queste professionalità non deve essere solo numerica ma anche qualitativa perché possano importare i modelli gestionali nelle imprese in modo adeguato e fattivo. È stato già detto: i consulenti sono gli ambasciatori dei SGSL nelle imprese, soprattutto in quelle più piccole che questi modelli non li sviluppano da sole e devono per forza farsi aiutare attingendo dal mercato della consulenza.

Il terzo filone di sostegno è quello economico.

È di attualità il fatto che in questi giorni c'è stato il nuovo bando per i finanziamenti alle imprese che investono in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Ci sono state discussioni, abbiamo tutti letto e sentito, non ci

torno sopra. Però, nonostante le polemiche, con questa iniziativa, mi sembra, che circa duecento - duecentocinquanta aziende svilupperanno un sistema di gestione della sicurezza.

Aggiungo che con il sostegno finanziario dei tre bandi precedenti, mi sembra di ricordare, circa un migliaio di imprese hanno sviluppato il loro sistema di gestione della sicurezza.

Inoltre, in questi anni dal 2000 in poi, tra un bando e l'altro di finanziamento, c'è stato un altro canale che ha aiutato le imprese che hanno voluto realizzare un proprio SGSL. Questo canale è rappresentato dagli sconti sulle tariffe dei premi assicurativi. Fino ad oggi lo sconto è stato del 10% per le aziende sotto i cinquecento dipendenti/anno e del 5% per cento per quelle che sono sopra i cinquecento dipendenti/anno.

È in approvazione e credo che verrà pubblicato tra breve, un decreto che incrementa, di più per le imprese più piccole, le percentuali di sconto. Vi faccio vedere questa slide (figura 2), che mostra le nuove percentuali di sconto. Quando il decreto sarà pubblicato esse saranno piuttosto differenziate in relazione alla dimensione aziendale: 7% per le imprese più grandi per salire al 30% per le microimprese.

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%

Figura 2: Decreto 3 dicembre 2010 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Riscrittura a tariffa vigente dell'articolo 24 del decreto ministeriale 12 dicembre 2000 – percentuali di riduzione del premio assicurativo per prevenzione nelle aziende con più di due anni di attività.

Questi sconti non sono solamente dedicati ai modelli organizzativi e ai sistemi di gestione, non lo sono mai stati. Però l'adozione di un sistema di gestione, da sola, consente alle imprese di vedersi riconosciute queste percentuali di sconto. Queste riduzioni del premio assicurativo si sommano ad altre – che spesso vengono dimenticate – connesse con il meccanismo del cosiddetto “bonus malus” ovvero l'andamento infortunistico specifico dell'azienda. In altre parole, le aziende più virtuose, che riducono decisamente gli indici di frequenza dei loro infortuni rispetto a quelli medi di comparto, possono contare su una riduzione del premio assicurativo di oltre il 30%. Dunque una

microimpresa, sommando le due riduzioni, può arrivare a dimezzare il premio assicurativo che annualmente deve pagare all'INAIL.

Tuttavia, se andiamo a vedere quante aziende beneficiano dello sconto di premio per prevenzione viene fuori qualche sorpresa.

Rimanendo sul tema del giorno, i sistemi di gestione, la sorpresa è grande. Infatti, i dati mostrano, che nel 2006, 2007 e 2008 a fronte di oltre 1500 siti produttivi con SGSL certificati secondo la OHSAS 18001, la richiesta di sconto è stata avanzata da poche centinaia di imprese.

Un'azienda che ha un certificato 18001 rilasciato sotto accreditamento ACCREDIA, in quegli anni era ancora Sincert, può ottenere lo sconto semplicemente mostrandolo; eppure non presenta nemmeno la domanda. Come può essere? Io non me lo so spiegare. È vero che in generale l'adesione delle imprese non è elevata. Infatti, negli anni, siamo arrivati a 36 mila posizioni assicurative, quindi a occhio e croce 36 mila unità produttive, che hanno chiesto lo sconto. Si tratta evidentemente di un numero piccolo, se lo confrontiamo con i quattro milioni di aziende italiane. Anche per questo verrà aumentata la percentuale di sconto. Però che le oltre 1500 aziende certificate non si siano aggiunte, se non in minima quantità, a queste 36 mila è un fatto sconcertante. Queste imprese non avevano alcun problema o difficoltà, avevano solo il diritto di chiedere ed ottenere lo sconto, semplicemente, lo ripeto, mostrando il certificato ottenuto. Eppure questo loro diritto non l'hanno cercato. Perché? Lo dico con tanta insistenza perché se tra voi c'è chi ha una qualche chiave di lettura la possa esprimere per dirimere un vero e assurdo mistero.

Non sono stato ancora in grado di vedere i dati 2009. Spero che vi siano più richieste. Penso che sarà così perché in questi due ultimi anni l'attenzione e l'interesse allo sconto di premio si è intensificata moltissimo. Molte persone hanno chiamato, alcune per polemizzare sulle nostre scelte, molte di più per avere informazioni. Comunque, in generale, in tanti hanno manifestato interesse.

Anche le aziende che hanno certificato il loro SGSL sono aumentate. Il sito web di ACCREDIA mostra che il numero dei siti certificati è ben superiore a 2000 e mostra un incremento deciso, una vera impennata, a partire dalla seconda metà del 2009 (figura 3). Questa situazione è più o meno in coincidenza con la pubblicazione del D. Lgs. n. 106 che ha confermato i contenuti dell'art. 30 e l'esimente dalla responsabilità amministrativa.

Se osservate il grafico della slide si può osservare che ci sono stati altri due momenti in cui il numero dei certificati si è improvvisamente incrementato. Si tratta della emissione del regolamento di accreditamento e certificazione RT 12 SCR nel 2003 e della sua revisione nel 2006. L'andamento del grafico evidenzia come la certezza di regole e controlli dia fiducia sul sistema di accreditamento e certificazione e ne promuove la diffusione.

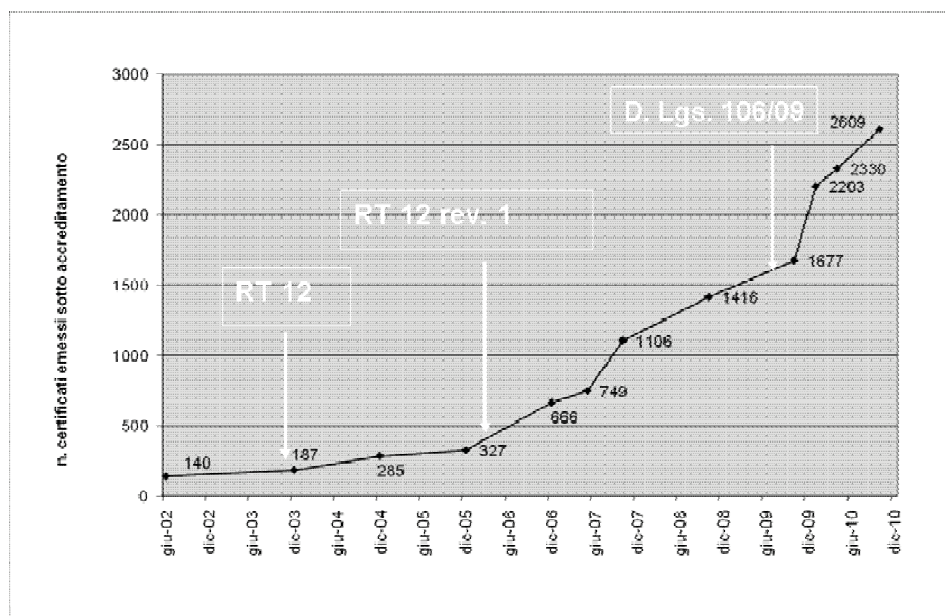


Figura 3: evoluzione nel tempo del numero di siti produttivi certificati OHSAS 18001 sotto accreditamento SINCERT/ACCREDIA (dati [www.accredia.it](http://www.accredia.it) al 25/01/2011).

Chiudo perché mi accorgo che ho parlato troppo, evidentemente sono disponibile per approfondimenti se ci sarà modo e tempo dopo. Vorrei finire dicendo che i sistemi di gestione della sicurezza costituiscono uno dei temi sui quali l'istituto, io per primo, crediamo molto quale strumento di sviluppo delle condizioni di salute e sicurezza sul lavoro.

Continuiamo a lavorare per sviluppare modalità nuove per diffonderne l'impiego dei SGSL e in generale l'approccio prevenzionale alla salute e alla sicurezza sul lavoro. Un approccio che tenendo presente gli adempimenti di legge punti, però, ad ottenere risultati, al miglioramento continuo della performance prevenzionale dei processi delle aziende.

Mi auguro che tutti gli attori del sistema, compresi voi che siete in sala, il mondo della consulenza a cui anche AiFOS appartiene, così come anche il mondo della certificazione, ci aiutino in questa direzione.

Grazie per l'attenzione.

## **L'obbligo giuridico di una sicurezza sistemica**

di Alberto Andreani<sup>1</sup>

È davvero oramai indilazionabile rispondere alla domanda se la sicurezza sistemica sia o meno un obbligo giuridico.

Nella mia relazione partirò da un'esperienza personale: per circa quindici anni ho svolto le funzioni prima di Pubblico Ministero, poi di Giudice onorario presso il Tribunale di Pesaro.

Perché me l'avevano chiesto? Perché, bontà loro, ritenevano che conoscessi la materia della sicurezza sul lavoro, e quindi, in quanto tale, fossi capace, in un primo momento, di mantenere e sostenere l'accusa in qualità di pubblico ministero e, in un secondo momento, di giudicare in maniera idonea e competente.

Ora, io vi assicuro che in questi quindici anni ho visto la stragrande maggioranza, se non la totalità delle persone imputate per un reato di omicidio colposo o di lesioni colpose, assolutamente convinte di essere ingiustamente chiamate in causa o, nella migliore delle ipotesi, ritenevano di dover rispondere per una sorta di responsabilità oggettiva.

Capire che non è una responsabilità oggettiva, nell'impianto legislativo italiano, non è semplice e se non si possiede – e spesso non si possiede – una cultura giuridica che permetta di riconoscere il concorso di colpa, lo è ancor meno.

Il vero problema in questa materia è infatti il concorso di colpa: ci viene istintivo capirne il significato quando parliamo di incidenti stradali, ci viene molto meno istintivo quando parliamo di infortuni sul lavoro. E invece è un punto fondamentale.

Qual è la distribuzione di ruoli, di compiti, e quindi di responsabilità fra datore di lavoro, dirigenti, preposti e lavoratori stessi?

Perché è vero, gli infortuni spesso capitano perché una persona non ha proceduto esattamente nel modo in cui sarebbe stato opportuno procedere

---

<sup>1</sup> Consulente in igiene e sicurezza sul lavoro. Docente presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Urbino.

e spesso questa persona è il lavoratore. Ma dobbiamo chiederci anche se esista, nell'evento, la responsabilità concorsuale di altri soggetti.

L'avvocato Fantini, come sempre, ha focalizzato il punto principale.

Quante volte nei convegni ci siamo sentiti dire che la normativa degli anni 50 era normativa oggettiva, mentre invece la attuale è una normativa soggettiva? Milioni di volte.

Siamo sicuri che tutti coloro che hanno ascoltato questo messaggio ne hanno capito effettivamente il senso?

Personalmente non ne sono convinto.

C'è una cosa che invece dobbiamo assolutamente dirci ed è che il D. Lgs. n. 626/94 ha per la prima volta – e qui comincio a rispondere alla domanda – imposto una sicurezza sistemica.

È sistemica perché impone procedure ed un sistema di prevenzione, insieme ad un'altra serie di attività trasversali che entrano direttamente nell'organizzazione aziendale.

Oggi non è più possibile raggiungere un risultato nella piena libertà di scelta sulla modalità: adesso ci sono delle regole del gioco che vanno seguite e, se si sceglie di non farlo, si è fuori legge.

Sulla scia del D. Lgs. n. 626, il D. Lgs. n. 81 ha rilanciato tale sistematicità della norma giuridica.

Dunque, l'obbligo giuridico ha dato all'azienda un'organizzazione strutturale importante, sostanzialmente allestita attraverso le procedure.

Che cos'è un sistema di gestione, se non un sistema di procedure?

L'articolo 30, già citato e trattato da chi mi ha preceduto, è il vero punto di partenza.

Mi soffermerei a questo punto sull'articolo 16, terzo comma, secondo periodo del D. Lgs. n. 81.

Il D. Lgs. n. 106, integrativo e correttivo del D. Lgs. n. 81/08, ne ha modificato il testo conferendo al datore di lavoro delegante una presunzione giuridica semplice di ottemperanza al proprio obbligo di vigilanza sull'attività del delegato in caso di adozione ed efficace attuazione di un sistema di gestione per la sicurezza.

In realtà il decreto correttivo apporta un'altra modifica che, personalmente, fin dal primo momento, ho ritenuto fondamentale anche se alcuni l'hanno accolta con sfavore: la subdelega prevista dal comma 3-bis. Precedentemente la legge sul punto era silente, ma dottrina e giurisprudenza certamente non la incoraggiavano.

Ora il comma 3-bis ammette la subdelega per legge, pur subordinandola a precise regole di esecuzione: innanzitutto essa è ammessa esclusivamente con i medesimi limiti e le medesime condizioni previste dal comma 1 dell'art. 16 per la delega di funzioni.

È previsto poi il divieto di una sorta di subappalto indifferenziato: è necessario che la subdelega sia limitata a specifiche funzioni concordate col datore di lavoro delegante.

A mio parere ciò significa andare nella direzione di una proceduralizzazione assolutamente in sintonia con lo spirito della nuova normativa.

La subdelega non è un passaggio di funzioni da un soggetto ad un altro alla ricerca di un capro espiatorio, ma rappresenta la concreta distribuzione di compiti lungo l'intera gerarchia aziendale.

Il problema è che questa finalità troppo spesso non viene compresa.

La nascente richiesta di sistemi di gestione per la sicurezza deriva purtroppo anche oggi, piuttosto che dalla condivisione di un risultato virtuoso, dalla paura di ricadere sotto la responsabilità amministrativa dell'impresa.

Quindi un percorso che ancora una volta si caratterizza come punitivo: si mettono in atto le misure per evitare una punizione piuttosto che per ottenere un risultato positivo.

L'articolo 14 e l'articolo 30 costituiscono le vere grandi sanzioni per l'impresa.

Altro aspetto che ritengo opportuno sottolineare è l'articolo 28: l'importanza dell'individuazione "delle procedure per l'attuazione delle misure da realizzare, nonché dei ruoli dell'organizzazione aziendale che vi debbono provvedere, a cui devono essere assegnati unicamente soggetti in possesso di adeguate competenze e poteri".

Dunque, procedure ma anche ruoli, funzioni aziendali che abbiano però non solamente la competenza, ma anche la possibilità concreta, economica, se serve, di poter svolgere quegli incarichi.

Quindi un documento di valutazione dei rischi che diventa uno strumento operativo, sistemico, e non un documento asettico, spesso e volentieri non conosciuto dai lavoratori.

Se andassimo a chiedere ai lavoratori della maggior parte delle imprese italiane, ai preposti, ai dirigenti stessi, il contenuto del loro documento di valutazione dei rischi, molto probabilmente non saprebbero



rispondere e ciò decreterebbe l'assoluta inutilità della valutazione prima e del documento di valutazione dei rischi poi.

Nel momento in cui invece si indica, perché ciò diventa obbligatorio, il nome del soggetto, della funzione aziendale che deve provvedere ad individuare le procedure per l'attuazione delle misure di sicurezza, allora cambia tutto.

E a questo punto non posso non citare anche l'articolo 37, che ha inserito al comma 7 l'obbligo di formazione, non solo per i preposti, ma anche per i dirigenti.

Questo è un altro punto fondamentale: i dirigenti venivano in precedenza tagliati completamente fuori dalla formazione aziendale. Del resto quale inserimento pratico nella sicurezza potevano avere persone che troppo spesso credevano di avere un ruolo solamente produttivo e non anche di sicurezza?

E ancora: cosa c'è di più sistemico dell'art. 26 sugli obblighi connessi al datore di lavoro che diventa committente per i rischi interferenti?

Purtroppo, però, abbiamo ancora punti non soddisfacenti perché se da un lato abbiamo l'art. 27 che prevede la qualificazione delle imprese, in realtà non abbiamo la decretazione indispensabile per la sua completa attuazione.

Mi auguro che il legislatore intervenga nel minor tempo possibile se non vogliamo continuare a mantenere una sistematicità legata alla paura piuttosto che alla condivisa convenienza.

Ma qual è la vera grande differenza tra la norma giuridica e quella volontaria?

Mettendo in evidenza le similitudini e le differenze tra il D. Lgs. n. 81 e la norma BS OHSAS 18001:2007, come ho fatto in una serie di slides che per ragioni di tempo non posso mostrarvi, ho trovato una serie di corrispondenze che però, ad un certo punto, divergono.

Questo punto è la verifica del sistema: ricordo che durante la stesura della bozza del primo titolo del D. Lgs. n. 81/08, provocando i colleghi, chiesi perché non inserire direttamente nel decreto una norma che prevedesse l'obbligatorietà di verificare il "sistema 81".

Da un punto di vista pratico sarebbe stato più semplice, ma ovviamente sarebbe stato difficile da imporre alle piccole e alle micro imprese.

Peraltro ritengo che anche queste ultime possano e abbiano interesse a lavorare per procedure, snelle e semplici, ma capaci comunque di indirizzare i comportamenti.

Ora, qualificazione delle imprese e verifica del sistema sono due aspetti assolutamente fondamentali per una sicurezza sistemica.

Ma, spostandoci per un momento all'esterno dell'azienda, siamo sicuri che quello che noi pretendiamo dalle aziende sia possibile in assenza di una cultura sistemica da parte degli organi di vigilanza e della stessa magistratura?

Gli uni e gli altri infatti spesso non sono capaci di distinguere la bontà sistemica di una procedura dall'altra. Riescono a vedere il sistema se esso è immediatamente riconoscibile, ma non riescono ad entrare nel cuore del sistema.

Allora come si può pretendere che le aziende riescano a capire il vantaggio di una sicurezza sistemica, quando chi le controlla e chi le giudica non è in grado di farlo?

Io ho sentito in molti convegni l'affermazione: "Beh, se è successo un infortunio vuol dire che il sistema non ha funzionato".

Troppe volte abbiamo discusso su tale questione.

Io ritengo che se accettiamo questa tesi sia inutile parlarne.

Il sistema non è una bacchetta magica, ma uno strumento operativo che tende alla bontà organizzativa.

Il sistema stesso nasce con la previsione di non conformità e teorizza, rendendone graficamente chiaro il concetto attraverso il ciclo di Deming, la tendenza verso il miglioramento continuo.

È necessario infine soffermarci sulla parola "deve" utilizzata dall'art. 30 a proposito dell'implementazione del modello organizzativo: questo, giustamente, è stato visto come un qualcosa di non obbligatorio, ma di meramente possibile per ottenere un'esimente.

In sostanza occorre allora chiederci cosa avviene nell'ipotesi in cui quel sistema manchi.

Una delle prime risposte a questo quesito è stata data dalla giurisprudenza nella sentenza della "Truck Center".

Il Giudice al quale è stato consegnato, da una delle imprese imputate, un documento di valutazione dei rischi rispondente a tutti i canoni legislativi, ha detto: "Ma questo è un documento dell'81, non è un sistema di gestione. L'articolo 30 non dice certo questo".

Occorre poi analizzare il problema legato alla presunzione di conformità che viene limitata nell'ambito delle parti corrispondenti.

La parte non corrispondente tra l'art. 30, la BS OHSAS 18001:2007 e l'UNI INAIL è costituita dalla previsione di sanzioni a carico degli inadempienti che è presente nell'art. 30, ma non nelle altre norme.

Finisco con una considerazione collaterale a quella che faceva prima l'avvocato Fantini.

Una sentenza ultimamente pubblicata sul sito "Olympus" della nostra Università di Urbino, tratta della corresponsabilità del lavoratore con il datore di lavoro per un infortunio.

Lungi da me fare pubblicità al sito, che, vi ricordo, è completamente gratuito: vi basterà digitare Olympus Urbino e troverete immediatamente qualsiasi documento inerente la nostra materia, facilmente scaricabile.

La sentenza sulla quale vorrei riflettere è stata depositata il 25 marzo 2010, è la n. 11579, ed entrando nel merito del concorso di colpa, afferma in maniera, a mio parere, nuova che gli obblighi di prevenzione gravano anche sui lavoratori e, a tal proposito, fa addirittura riferimento al D.P.R. n. 547/55.

L'articolo 4, comma 4, di quest'ultimo infatti, nel trattare degli obblighi del datore di lavoro, dei dirigenti e dei preposti, aggiungeva l'inciso "nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze", dunque un vaso vuoto da colmare mediante l'organizzazione datoriale.

Oggi, come novità rispetto alla precedente normativa, abbiamo invece articoli dedicati ad ognuno di questi soggetti: l'articolo 17 sugli obblighi indelegabili dal datore di lavoro, l'articolo 18 sulla necessaria distribuzione di compiti tra datori di lavoro e dirigenti, l'articolo 19 sugli obblighi dei preposti e infine l'articolo 20 sugli obblighi dei lavoratori. È evidente il cambiamento di scenario.

Bene, la sentenza che ho poc'anzi citato afferma quanto segue:

*"Poiché gli obblighi di prevenzione gravano **anche** sui lavoratori (D.P.R. 27 aprile 1955, n. 547, art. 6; D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, art. 20) il concorso di colpa del lavoratore, pur in presenza di una condotta colposa dei soggetti che dovevano garantirne la sicurezza, non può certamente essere escluso.*

*Si tratta dunque di stabilire i limiti di questa responsabilità concorrente e questi limiti possono essere individuati nei casi in cui ci si trovi in presenza non solo di una condotta negligente o imprudente del*

*lavoratore che, pur non potendo essere considerata abnorme (perchè prevedibile e rientrante nelle sue mansioni), consenta di affermare che questi abbia travalicato dalla mera esecuzione delle mansioni affidategli.*

*Per esempio si può pensare ai casi in cui l'infortunato abbia **volontariamente trasgredito** alle disposizioni del datore di lavoro, o abbia adottato **di sua iniziativa** modalità pericolose di esecuzione del lavoro.”*

Ora, che cosa vuol dire? Ricordo a tutti, la sentenza del Tribunale di Mondovì, ormai di qualche anno fa, in cui fu assolto un datore di lavoro perché aveva dimostrato che il lavoratore, lavorando da solo, aveva trasgredito ad ordini che non solo erano stati impartiti ma che erano anche oggetto di periodiche verifiche e di sanzioni in caso di inadempimento.

Tanto è vero che, nell'ambito della sua difesa, l'imputato chiese al Giudice di nominare un consulente tecnico d'ufficio per verificare la bontà delle proprie affermazioni.

Il Giudice accolse la richiesta e, poiché il proprio consulente confermò tutta la ricostruzione dell'imputato, concluse per una sentenza di assoluzione.

Mi aspetto che per il futuro la richiesta di assoluzione motivata su una bontà organizzativa basata sull'implementazione di un sistema di gestione per la sicurezza, imporrà al Giudice di valutarne l'efficace attuazione.

Chi sarà in grado di supportare il magistrato nell'analisi di questa bontà organizzativa?

Sicuramente penso agli ispettori delle ASL che dovranno a questo punto, come avevo già precedentemente sottolineato, essere in grado di conoscere, oltre alla normativa di riferimento, anche le regole di una sicurezza sistemica.

Chiudo la mia relazione con un'ultima considerazione, sulla quale non entrò in modo specifico.

L'articolo 51 del D. Lgs. n. 81 prevede l'asseverazione.

Non dico il mio pensiero in merito, prendo atto che la norma la prevede, esiste, quindi va regolamentata.

Ora però mi limito a riflettere sul significato della parola “asseverare”, che è un termine diverso rispetto a “certificare”.

Ricordo che né l'asseverazione, né la certificazione sono necessarie per avere la presunzione di conformità: l'articolo 30, comma 5, concede tale presunzione anche se vi è una autodichiarazione da parte del datore di lavoro.

Peraltro è innegabile il fatto che un sistema asseverato abbia una valenza particolare perché nello stesso art. 51 si prevede che di tale asseverazione l'organismo ispettivo possa tener conto nella programmazione della propria attività di vigilanza.

È una domanda che pongo ai colleghi che ci sostituiranno a questo tavolo: mi chiedo perché si debba tener conto in sede di programmazione solo dei sistemi asseverati e non anche di quelli certificati.

E soprattutto quali sono le regole dell'asseverazione?

Giuste o sbagliate che siano, condivisibili o meno, la certificazione ha regole ben precise di carattere internazionale che l'asseverazione invece non prevede.

Ritengo, per concludere, che sia assolutamente necessario dettare delle regole del gioco, perché altrimenti l'asseverazione, che tradizionalmente nel mondo della sicurezza del lavoro (e non solo), è vista come un'affermazione decisa e netta, espressa con autorevolezza, non potrà essere utilizzata in maniera idonea per i sistemi di gestione, nei quali non è sufficiente affermare che esistono, ma è necessario che siano "efficacemente attuati".

Grazie.

## **L'attività di ACCREDIA a garanzia dell'affidabilità delle certificazioni di sistema di gestione per la sicurezza e la salute sui luoghi di lavoro**

di Filippo Trifiletti<sup>1</sup>

Desidero porgervi il mio saluto più cordiale e il ringraziamento per l'invito a partecipare a questo incontro, che vede riuniti gli autori, nel settore pubblico e in quello privato, di un modello più efficace di tutela delle condizioni di lavoro, ai fini della garanzia della sicurezza e della salute sui luoghi di lavoro.

In questo sistema di garanzia ACCREDIA è l'ultimo anello nella catena della valutazioni di conformità, con un ruolo di collegamento tra il mondo della normazione e quello delle imprese.

Il logo "ACCREDIA" probabilmente è ancora poco noto, ma per l'ente unico nazionale di accreditamento parla la storia di Sincert, su cui si è innestato il lavoro svolto fino a oggi per la promozione e la diffusione delle certificazioni di terza parte accreditate, e di quelle per la sicurezza e la salute sui luoghi di lavoro in particolare.

I risultati della fusione di Sinal e Sincert sono anche legati al mantenimento ed al rafforzamento del riconoscimento internazionale delle valutazioni di conformità, attraverso la partecipazione di ACCREDIA agli Accordi internazionali di mutuo riconoscimento per i diversi schemi di accreditamento.

---

<sup>1</sup> Laureato in Scienze Politiche e specializzato in Materie comunitarie, è entrato in Confagricoltura nel 1980. Tra le altre funzioni, è stato responsabile della segreteria di presidenza e direzione generale, e, a partire dal 1996, ha diretto l'Area Ambiente e Qualità, come rappresentante e referente per tutte le politiche inerenti alla qualità. Nel 2007 ha assunto la carica di direttore generale di Sincert. Con la sua guida si è realizzata la fusione con Sinal, che ha dato vita ad ACCREDIA – l'ente unico italiano di accreditamento - che dirige dal 2009.

Rafforzamento, perché da ottobre scorso ACCREDIA è firmatario degli Accordi internazionali anche per lo schema taratura – *calibration* – che prima non era gestito da Sinal né da Sincert.

La partecipazione a questi Accordi internazionali significa anche rispetto di regole comuni e condivise da parte degli enti di accreditamento aderenti, e tra quelle basilari si ricorda il principio dell'effettiva ed equilibrata partecipazione delle parti interessate.

Un aspetto di particolare rilievo per ACCREDIA è proprio la configurazione della compagine sociale, in cui sono rappresentati tutti i protagonisti del sistema delle certificazioni, della cultura della qualità, delle garanzie di conformità degli operatori professionali, delle imprese, delle organizzazioni in genere.

Ricordiamo fra i soci di diritto, nove Ministeri, fra i quali il Ministero del Lavoro, e fra i soci promotori, l'INAIL, senza tralasciare l'Ispesl, fino al decreto legge che ne ha sancito l'incorporazione nell'INAIL.

Questo rapporto tra un'associazione privata, che però viene incaricata – in quanto ente unico di accreditamento – di svolgere un ruolo di pubblica autorità, si può spiegare solo nella misura in cui ACCREDIA realizza un sistema di sussidiarietà tra pubblico e privato.

In tale ruolo ACCREDIA, operando per la valutazione della conformità, si configura come uno strumento tecnico di realizzazione delle politiche del decisore pubblico, per cui l'ente unico nazionale di accreditamento non è e non può essere un portatore di interessi.

Quindi il controllo della pubblica amministrazione sull'attività di ACCREDIA è un aspetto essenziale per capire come il nostro lavoro venga condotto.

Nel sistema di interrelazione tra normazione, accreditamento e imprese, da un lato ACCREDIA risponde a regole comuni e, si può dire, universalmente definite dagli enti di standardizzazione, dall'altro risponde alle amministrazioni nazionali per la medesima ragione. La conformità, infatti, deve essere sia di tipo normativo, sia di riferimento agli standard tecnici verticalmente applicabili per i singoli schemi di accreditamento e di certificazione.

L'impegno di Sincert per la sicurezza e la salute sui luoghi di lavoro parte nel 2002, con l'avvio di un percorso che ha portato alla definizione del cosiddetto Regolamento Tecnico 12, RT-12 "Prescrizioni per l'accREDITAMENTO degli Organismi di Certificazione operanti la

certificazione dei sistemi di gestione per la salute e la sicurezza dei lavoratori”.

Il documento è frutto di un lavoro che ha coinvolto tutte le parti interessate, in quell’ottica di condivisione che ha impostato l’attività dell’ente: organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro, organizzazioni sindacali dei lavoratori e INAIL.

Peraltro, Sincert ha avviato lo schema di accreditamento per la salute e sicurezza sul lavoro - SCR applicando una norma che non è coperta, attualmente, dagli Accordi internazionali di mutuo riconoscimento. Ma ACCREDIA, con il fatto di aver percorso un po’ i tempi, è già pronto per il momento in cui tali Accordi verranno definiti, così come è accaduto per lo schema qualità, SGQ, piuttosto che ambiente, SGA.

Per capire bene come le parti interessate hanno voluto impostare l’attività di accreditamento, si tratta di analizzare l’impostazione dell’RT-12, soprattutto per verificare le condizioni supplementari che vengono richieste per questo schema, rispetto ad altri schemi di sistemi di gestione.

In primo luogo, per questo schema si prescrive di impiegare solo auditor certificati; che si eseguano tre verifiche di sorveglianza nel triennio di validità delle certificazioni – anziché le due normalmente previste in altri schemi – e che siano certificati tutti i processi e tutti i siti dell’organizzazione.

Inoltre, l’audit che l’organismo di certificazione effettua presso l’organizzazione certificanda/certificatasi deve avere una durata superiore rispetto a quella prevista per gli altri schemi e includere la verifica del turno notturno, laddove naturalmente l’organizzazione lo effettui.

Infine, l’organismo di certificazione deve essere conforme alle disposizioni normative sulla salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro, perché è in primo luogo l’organismo stesso a dover essere portatore di una cultura della conformità e del rispetto normativo.

Dunque, noi riteniamo che questo criterio, possiamo dire, di maggior garanzia e rigore, attribuito all’RT-12, assicuri un reale valore aggiunto alle certificazioni, perché presuppone l’impegno di tutti i soggetti coinvolti.

Gli organismi accreditati ACCREDIA per lo schema SCR sono diciassette, e non sono pochi, considerando come termine di paragone gli organismi accreditati per lo schema sistemi di gestione ambientale, quasi



una quarantina, e quelli accreditati per lo schema sistemi di gestione per la qualità, quasi un'ottantina.

Le certificazioni sono circa duemila e seicento, un dato che parla da sé, se comparato alle 118mila certificazioni rilasciate ai sensi dello schema SGQ e alle 13mila per lo schema SGA.

Per chiarire il dubbio che giustamente ha avanzato Benedetti, sul perché, su duemila e seicento certificati, solo poche centinaia richiedano le agevolazioni, specifichiamo che si tratta appunto del numero di siti certificati, non delle organizzazioni o imprese certificate, intese come singole ragioni sociali, che a essi fanno capo.

È interessante notare come nel tempo si sia modificata la proporzione delle certificazioni SCR sul totale delle certificazioni di sistema. Se nel 2004 questa percentuale era del 6 per cento, per esempio, sui sistemi di gestione ambientale – e tale rimaneva nel 2006 – negli ultimi quattro anni questa percentuale si è più che triplicata. Quindi, i numeri sono piccoli ma crescono in maniera decisiva.

Il dato delle certificazioni SCR deve essere collegato anche alla particolarità del momento storico, per esempio corrispondente alla definizione di una nuova norma. Bisogna ricordare che il certificato è l'output di un processo di definizione del modello, di implementazione di un sistema, è appunto il momento finale della certificazione. Significa che l'azienda ha deciso di dotarsi di un modello, di un sistema di gestione – il cui esito finale è il certificato – un anno, o quantomeno sei mesi prima della data di certificazione che noi leggiamo.

In realtà, nelle analisi di scenario, dimentichiamo di collegare l'andamento delle certificazioni con episodi normativi, piuttosto che con l'andamento della crisi economica più o meno intensa. E invece la certificazione risponde a una logica temporale che dobbiamo sempre tenere presente.

Il documento RT-12 è attualmente alla revisione 01 del 2006, ma in questi ultimi quattro anni ACCREDIA ha sempre seguito gli organismi di certificazione perché fossero aggiornati sulle evoluzioni regolamentari a livello nazionale e internazionale.

Nel frattempo è stata pubblicata l'edizione 2007 dello standard OHSAS e sono stati emessi dei nuovi documenti in materia di accreditamento SCR da parte di EA (European co-operation for Accreditation) e IAF (International Accreditation Forum). Ed è in funzione di questi nuovi riferimenti, e a seguito dell'esperienza acquisita

negli anni e dell'entrata in vigore della norma ISO/IEC 17021, che ACCREDIA ha emesso ulteriori istruzioni specifiche per lo schema, senza tuttavia cambiare la sostanza dei requisiti di rigore e garanzia che informano l'RT-12.

E questo per un fatto molto semplice: perché ACCREDIA non può, non vuole, modificare la struttura, le regole portanti dell'RT-12 senza il coinvolgimento di tutte quelle parti interessate che a suo tempo contribuirono a costruirlo. Visto il nuovo ruolo di ACCREDIA, è fondamentale il coinvolgimento in qualità di assoluto protagonista del Ministero del Lavoro, che già partecipa fattivamente alle attività dell'ente e che ne è naturalmente il principale riferimento per questa attività.

Quando una certificazione può essere considerata significativa da un punto di vista socio-economico? È significativa se garantisce riconoscibilità della conformità ed efficacia del sistema di gestione; se crea valore per tutti gli «stakeholder»; se questo valore è percepito ed è misurabile; se esiste una capitalizzazione, diciamo così, di competenza e di cultura nell'organizzazione certificata; se questo valore ha anche un riconoscimento giuridico.

Vediamo di analizzare gli elementi di significatività sopra citati.

La certificazione accreditata, di sistema di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro nello specifico, crea valore per tutti gli stakeholder proprio perché uno degli elementi fondamentali dell'implementazione delle certificazioni emesse sotto accreditamento ACCREDIA è il coinvolgimento effettivo ed efficace di tutti i lavoratori che operano nell'organizzazione certificata.

È percepito e misurabile questo valore? Sì, soprattutto nel momento in cui la certificazione, anche attraverso la diffusione della conoscenza e della consapevolezza, a partire dai lavoratori stessi, induce a adottare comportamenti sicuri.

Inoltre – è stato già detto da altri – c'è una riduzione dei costi sociali e delle malattie professionali, e i dati dell'indagine INAIL ci confortano molto su questo aspetto. Siamo peraltro desiderosi di contribuire allo sviluppo di ulteriori indagini, anche grazie alla banca dati delle imprese certificate che ACCREDIA ha implementato, una banca dati che non ha nessun altro ente di accreditamento in Europa ed è un patrimonio per il sistema e tutte le parti interessate, di cui siamo sinceramente orgogliosi.

Il valore è percepito e misurabile anche perché c'è un miglioramento del dialogo interno, una riduzione del livello di rischio e, di conseguenza, la diminuzione degli indici di frequenza e di gravità degli infortuni.

C'è una capitalizzazione di competenze e cultura nell'organizzazione, nelle imprese certificate? Sì, perché le aziende stanno investendo anche in competitività. Non è un caso che normalmente si parta dalla certificazione del sistema di gestione per la qualità, poi si certifichi il sistema di gestione ambientale e si implementi infine – confidando che si possa arrivare anche ad un sistema integrato – il sistema di gestione SCR.

E c'è infine un riconoscimento giuridico su cui è stato già detto molto da chi mi ha preceduto.

Quindi, per essere efficace il sistema di gestione deve essere applicato e attuato con continuità.

Andreani chiedeva: «Ci sono delle regole per l'asseverazione?». Da parte di ACCREDIA, aggiungiamo: queste regole garantiscono anche la continuità che l'accreditamento e la certificazione hanno? Visto che i sistemi delle imprese certificate devono essere anche verificati nel tempo? O piuttosto l'asseverazione non è l'attestazione puntuale che tutto funziona soltanto in quel determinato momento? Cosa distingue un certificato di sistema di gestione da un rapporto di ispezione? Questo: che il sistema è permanente, e viene tenuto normalmente sotto controllo, mentre un organismo di ispezione emette un rapporto di ispezione che attesta che in quel momento le cose sono così.

In conclusione, noi riteniamo che le certificazioni siano adeguate a garantire che nelle imprese certificate c'è una reale applicazione e una continua attuazione del sistema di gestione. E questo in forza di tutti gli elementi chiave sopra citati, a partire dalla certificazione degli auditor, dalla continuità della sorveglianza, dall'intensità e dalla qualità intellettuale ed operativa di tale sorveglianza.

Concludiamo con tre situazioni esemplificative di come noi interpretiamo nel quotidiano questa attività, con il coinvolgimento delle persone prima di tutto. L'INAIL, nella persona di Fabrizio Benedetti, fa parte del Comitato Settoriale di accreditamento di ACCREDIA che delibera sugli accreditamenti per lo schema sicurezza e salute sui luoghi di lavoro.

Qualche provvedimento sanzionatorio recentemente emesso riguarda organismi di certificazione accreditati per lo schema SCR. Ci dispiace, perché si tratta di organismi validi, ma le regole, se ci sono, devono

essere rispettate, benché mai nell'ottica punitiva. ACCREDIA non è un poliziotto, non è un Tribunale, però il rispetto delle regole è il principio basilare della conformità, anche nell'ottica del miglioramento.

Infine ricordiamo una prassi in base alla quale – anche se non saremmo strettamente obbligati a farlo – ogniqualvolta si verifica un incidente di un certo rilievo, se l'organismo accreditato non agisce immediatamente, interveniamo per chiedere quali provvedimenti intenda attuare nei confronti dell'organizzazione dove l'incidente si è verificato.

ACCREDIA intende garantire al massimo grado l'affidabilità di queste certificazioni.

Crediamo che questo corrisponda anche al volere di tutte le parti interessate e delle amministrazioni di competenza.

Ci auguriamo che questo porti ad un rafforzamento della nostra collaborazione, nell'interesse delle aspettative di tutto il Paese.



## Formazione alla sicurezza nei sistemi di gestione

di Rocco Vitale<sup>1</sup>

Nei sistemi di gestione coloro che intendono intraprendere una attività come auditor, interni o di parte terza, devono – prima di tutto – svolgere un corso base di 40 ore.

Nello sviluppo di queste tipologie corsuali, impostate essenzialmente sul sistema della qualità, la formazione è finalizzata all’informazione, discussione e conoscenza dei sistemi di gestione.

Personalmente ritengo che la metodologia dello svolgimento di questi corsi sia abbastanza superata e vecchia. Si tratta, quasi sempre, di 40 ore d’aula con lezioni frontali che potrebbero essere utilmente innovate con modelli esercitativi di role playing, esercitazioni in azienda, uso dell’e-Learning e di nuove tecnologie.

Vale la pena, però, sottolineare un altro aspetto fondamentale della questione. La formazione relativa ad un sistema di gestione, ferme restando la sua validità e la sua importanza, di fatto non obbliga ad una verifica finale di apprendimento. Saranno l’esperienza ed i successivi momenti di affiancamento che costituiranno per l’auditor uno degli elementi qualificanti. Paradossalmente potremmo dire che se un allievo non è in grado, dopo il termine del corso, di svolgere autonomamente e completamente il ruolo di auditor di un sistema, di fatto, non succede nulla di grave o che incida sulla vita di una persona.

Una formazione, importante ma, che non incide direttamente sugli aspetti della salute e della sicurezza sul lavoro.

Cosa ben differente è la formazione in materia prevenzionistica in quanto un preposto formato assume responsabilità dirette sulla salute e, spesso sulla vita delle persone, potendo prevenire infortuni ed incidenti sul lavoro.

---

<sup>1</sup> Sociologo del lavoro, Presidente AiFOS.

Non si tratta di formazioni differenti, ma differenti ne sono i presupposti giuridici e sostanziali. Vorrei dare un contributo in questa direzione, poiché vi sono spazi e possibilità integrative tra i differenti modelli formativi. Ritengo assai utile ed importante che in un sistema di gestione si possa sviluppare una seria formazione che sia allo stesso tempo utile per la gestione di un sistema e per la prevenzione della sicurezza sul lavoro.

Credo sia essenziale un approccio formativo andragogeno<sup>2</sup> e non solamente nozionistico informativo e tecnicistico di modelli e procedure dettate da norme prese *sic et simpliciter*. Ciò non toglie nulla agli scopi della formazione dei sistemi di qualità, ma fa sì che si sviluppi un modello formativo differente di apprendimento.

### **Il ciclo di Deming**

In un corso dedicato ai sistemi di gestione della qualità, verrà certamente illustrato il ciclo di Deming con una spiegazione delle sigle P – D – C – A, la sequenza logica dei quattro punti che si ripetono per un miglioramento continuo:

- **P** - Plan. Pianificazione.
- **D** - Do. Esecuzione del programma in contesti circoscritti.
- **C** - Check. Test e controllo, studio e raccolta dei risultati e dei feedback.
- **A** - Act. Azione per rendere definitivo e/o migliorare il processo.

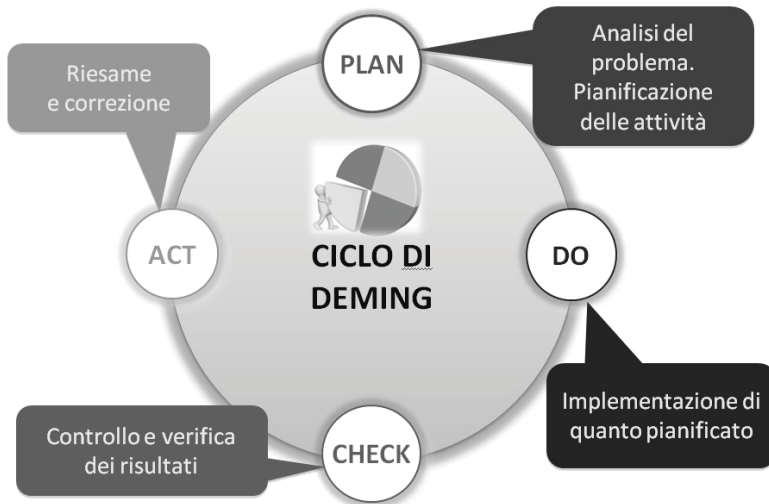
Verrà certamente spiegato che il ciclo di Deming è un modello studiato per il miglioramento continuo della qualità per promuovere una cultura della qualità che è tesa al miglioramento continuo dei processi e all'utilizzo ottimale delle risorse. Questo strumento parte dall'assunto che per il raggiungimento del massimo della qualità è necessaria la costante interazione tra ricerca, progettazione, test, produzione e vendita. Per

---

<sup>2</sup> L'andragogia è una teoria unitaria dell'apprendimento ed educazione degli adulti. Il termine è stato coniato in contrapposizione a quello di "pedagogia", che deriva dal greco bambino, e ago, *condurre*. Si tratta di un modello incentrato sulla comprensione della diversità di bisogni e interessi di apprendimento degli adulti rispetto ai bambini.

L'apprendimento viene considerato come un processo di ricerca attiva, non come una ricezione passiva di contenuti, e di conseguenza necessita di tecniche specialistiche ed innovative per coinvolgere attivamente i discenti adulti.

migliorare la qualità e soddisfare il cliente, le quattro fasi devono ruotare costantemente, tenendo come criterio principale la qualità.



Gli allievi dovranno ricordarlo bene, a memoria, per utilizzarlo ogni qualvolta sia utile ed applicarlo nei sistemi di gestione.

Questo è un classico esempio di formazione che definisco "tecnicistica" cui, forse, manca quella che possiamo definire "l'anima" della formazione. Forse avremmo potuto fare qualcosa di utile come, ad esempio, raccontare che questo ciclo è stato ideato da una persona da cui ha preso il nome.

Tale ciclo, infatti, è stato ideato dall'ingegnere statunitense Edwards Deming<sup>3</sup> ed applicato in Giappone negli anni '50. In quegli anni in Giappone la produzione di qualità era assicurata semplicemente dalle fasi

<sup>3</sup> William Edwards Deming (14 ottobre 1900 – 20 dicembre 1993) è stato un docente, saggista e consulente statunitense. Ha insegnato al top management di mezzo mondo come migliorare il design, la qualità del prodotto, di prova e di vendita, attraverso vari metodi, tra cui l'applicazione di metodi statistici come l'analisi della varianza e test di ipotesi. Deming ha apportato un contributo significativo in Giappone, famoso per prodotti innovativi, di alta qualità ed ha contribuito allo sviluppo della potenza economica del Paese. A Deming fu ampiamente riconosciuto il merito per gli studi sul miglioramento della produzione negli Stati Uniti d'America durante la Seconda guerra mondiale, anche se egli è forse più noto per il suo lavoro in Giappone.



di collaudo. Ispezioni successive al processo davano la sola possibilità di scartare i pezzi difettosi e, in tale logica, l'aumento della qualità avrebbe significato l'aumentare delle ispezioni e di conseguenza dei costi.

Il Giappone si affidò ad esperti americani, tra i quali W. Edwards Deming, per introdurre degli strumenti atti ad assicurare un progressivo miglioramento della qualità. I giapponesi successivamente hanno reinventato la ruota di Deming e l'hanno chiamata **Ciclo PDCA**, considerandolo come un metodo da applicare a tutte le fasi e a tutte le situazioni. Ora il concetto di far girare costantemente la ruota di Deming per generare miglioramento continuo è esteso a tutte le fasi del management ed i quattro stadi della ruota corrispondono a precise attività.

## **Kaizen**

Entrando virtualmente nel nostro corso sulla qualità gli allievi apprenderanno anche il termine “Kaizen” che consiste in una metodologia giapponese che indica il miglioramento continuo.

Un modello di formazione rivolto agli adulti avrebbe aggiunto qualcosa di più, come ad esempio che il termine Kaizen è composto da due termini giapponesi KAI, che significa “cambiamento” e ZEN che significa “meglio”.

Il Kaizen è il miglioramento continuo, passo a passo che coinvolge l'intera struttura aziendale e che si connette strettamente con il concetto della “qualità totale”.

Il Kaizen fu, per primo, introdotto ed utilizzato dalla casa automobilistica Toyota<sup>4</sup> e, successivamente, applicato sempre più in tutto il mondo, si basa sul principio che detta le fondamenta di questa “filosofia”: “L'energia viene dal basso”, ovvero sulla comprensione che il risultato in un'impresa non viene raggiunto dal management, ma dal lavoro diretto sul prodotto. Il management assume dunque una nuova funzione, non tanto legato alla gestione gerarchica quanto al supporto dei soggetti direttamente coinvolti nella produzione.

Vale la pena ricordare come molti sistemi per la qualità si siano sviluppati in Giappone, mentre gli ideatori sono quasi tutti occidentali

---

<sup>4</sup> Alberto Galgano, *Toyota, perché l'industria italiana non progredisce*, Milano: Guerini, 2005.

(anche se le aziende occidentali li hanno inizialmente snobbati). Non è quindi corretto dire che in occidente tali metodi non si possono applicare perché la cultura giapponese è diversa: i concetti, infatti, sono occidentali.

Una metodologia classica, creata e sviluppata in Giappone per coinvolgere i singoli lavoratori nel miglioramento, è il cosiddetto *Sistema dei suggerimenti* che consiste in proposte formulate da tutti i dipendenti per apportare migliorie al ciclo produttivo o per evitare l'insorgere di problemi ancora non manifestati ma di probabile insorgenza.

Il sistema semplice quanto innovativo che rappresenta la forza di tale metodologia sta nella riduzione degli sprechi. Il vecchio sistema studiava l'energia e la materia impiegate per il raggiungimento del risultato: il metodo che veniva utilizzato per aumentare il rendimento del processo era quello di aumentare il lavoro utile. Con la metodologia Kaizen, invece, bisogna impegnarsi nella riduzione di quei processi che non creano valore aggiunto sul prodotto, ovvero eliminando tutte quelle attività che il consumatore non è disposto a pagare.

Questi due esempi sono una metafora della formazione. Non vi è la necessità di imparare a memoria P-D-C-A, ma la conoscenza dei soggetti e delle azioni che hanno ideato ed applicato tali modelli consentirà ai partecipanti di ricordare non tanto le espressioni tecniche, quanto piuttosto il processo nel suo contesto sociale ed economico.

La metafora credo che sia sufficiente per capire il processo. A questo però, voglio aggiungere una provocazione.

## **La cibernetica**

Il sistema di qualità si basa su regole, numeri, processi, procedure, protocolli e via dicendo che con la loro applicazione determinano un momento di autoregolazione, applicazione di regole, per raggiungere l'obiettivo della qualità certificata.

Ma affinché le regole non rimangano nella loro aridità, più o meno applicata, vi deve essere un grande sviluppo dell'informazione e della comunicazione.

La cibernetica è la scienza che studia i fenomeni di autoregolazione e comunicazione e si pone come un campo di studi interdisciplinare tra le scienze e l'ingegneria.

Il termine *cybernetics* fu coniato nel 1947 dal matematico statunitense Norbert Wiener, derivandola dal greco *Kybernetes* (timoniere, pilota). Il

termine è usato dai greci per indicare i timonieri, i nocchieri ed i piloti. Successivamente è stato utilizzato anche da Leonardo, ma fu James Watt<sup>5</sup> ad utilizzare per primo il termine in contesto tecnico, descrivendo il regolatore centrifugo che controlla la velocità del motore a vapore.

Il significato moderno, però, che attribuiamo al termine cibernetica si è assunto con un cambiamento decisivo che avvenne durante la seconda guerra mondiale, allorché la produzione bellica si era posta come problema il puntamento automatico dei cannoni della contraerea. L'obiettivo era quello di realizzare un sistema che oltre a colpire la posizione di un aereo cercasse anche di anticipare le mosse future del pilota. Bisognava risolvere problemi matematici e problemi neuro-fisiologici; furono quindi chiamati in causa dei fisici, dei matematici, dei medici, degli aviatori e dei fisiologi. Si trattò quindi di effettuare un parallelismo tra un sistema di apparecchiature e radar ed il nostro sistema nervoso, tra radar, occhio e cervello e "calcolare" in tempo reale le reazioni di stimolo e di impulso che sono simili nei due sistemi.

Questi studi diedero il via alla "teoria dell'informazione" che ha consentito una serie di innovazioni, che vanno dalle valvole relè ai transistor e processori velocissimi fino ai primi prototipi di robot.

### **Formazione, qualità, sicurezza e cibernetica**

Che cosa collega questi aspetti di cui abbiamo tracciato una brevissima sintesi, non esaustiva ma, volutamente indicativa per la formulazione della tesi?

Il punto di partenza è costituito dalle Direttive Europee degli anni '80 e dal loro recepimento nella legislazione italiana con il D. Lgs. n. 626 del 1994.

Per la prima volta in modo preciso e puntuale si inizia a parlare di prevenzione soggettiva ed anche dei relativi modelli formativi<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> James Watt, matematico ed ingegnere, nacque a Greenock in Scozia il 19 gennaio 1736, visse e lavorò a Birmingham e morì a Handsworth il 19 agosto. Fu l'inventore della valvola di regolazione (nota ancora oggi come "regolatore di Watt") per mantenere costante la velocità della macchina a vapore. Watt fu di grande aiuto nello sviluppo dell'allora embrionale macchina a vapore trasformandola in una sorgente di potenza economica e sfruttabile. La macchina a vapore di Watt trovò applicazione sulla prima nave a vapore moderna (1807).

<sup>6</sup> Con il D. Lgs. n. 626/1994 si passa, infatti, dalla prevenzione oggettiva o tecnologica

*(segue)*

Successivamente, con il D. Lgs. n. 81/08 – definito, per ora, Testo Unico della sicurezza sul lavoro – questi concetti vengono riconfermati ed ampliati fino a giungere al D. Lgs. n. 106/09, correttivo del precedente, che non solo ribadisce tali orientamenti ma introduce, significativamente, la grande valenza che deve svolgere la bilateralità.

A ben vedere si tratta di un processo che risponde ad una logica unitaria che sta alla base del rapporto uomo-macchina-ambiente. La certificazione dei sistemi di qualità, nonché lo sviluppo dei Sistemi di Gestione Salute e Sicurezza sui Luoghi di Lavoro devono essere ricondotti alla loro soggettività.

Senza togliere nulla alle norme ed alle regole, sono convinto che le procedure non siano il fine, ma un mezzo per approdare a risultati che abbiano alla base la riduzione degli infortuni sul lavoro fino al loro annullamento.

La formazione, a questo punto, viene ad assumere tutto il suo valore e la sua importanza strategica, dal ciclo di Deming al Kaizen, definito come sistema di qualità fino alla cibernetica, laddove si viene a coniugare il momento dell'autoregolazione degli individui.

Se la qualità si basa su modelli e regole, la formazione al loro uso deve essere “cibernetica” altrimenti si rischia di parlare solo di aride cifre, di costi, di ribassi e di business, perdendo di vista il fattore di base della sicurezza che vuole contribuire alla prevenzione della salute dei lavoratori.

La formazione sui sistemi di qualità, pertanto, a distanza di molti anni, deve riprendere e sviluppare concretamente il modello soggettivo di cui, ancora, non è stata appresa totalmente la portata storica.

---

degli anni '50, regolamentata fondamentalmente dal D.P.R. n. 547/1955, dal D.P.R. n. 303/1956 e dal D.P.R. n. 164/1956, a una prevenzione soggettiva, la quale parte dal presupposto che anche in presenza di macchinari e di impianti sicuri è possibile ridurre drasticamente il fenomeno infortunistico soltanto se si riesce a realizzare, all'interno dell'azienda, un'organizzazione del lavoro che abbia come punto di partenza il lavoratore, opportunamente formato, informato e addestrato, in modo da avere sempre presente, durante lo svolgimento dell'attività lavorativa, le problematiche di sicurezza proprie e dei colleghi di lavoro.



**SECONDA PARTE:**  
**ASSEVERAZIONE DEI SISTEMI DI GESTIONE SALUTE E**  
**SICUREZZA SUL LAVORO ALLA LUCE**  
**DELL'ART. 51 DEL D. LGS. N. 81 DEL 2008**

*Luca Saitta*

*Riccardo Bianconi*

*Maria Giovannone*

*Cinzia Frascheri*

*Fabio Pontrandolfi*

*Francesco Naviglio*

*Michele Lepore*



## Introduzione

di Luca Saitta<sup>1</sup>

Possiamo dare inizio a questa seconda parte della mattinata. Io sono Luca Saitta, responsabile dell'Area News dell'Ufficio Stampa INAIL. Ringrazio AiFOS e ACCREDIA per l'opportunità di moderare questa tavola rotonda che per il livello dei nostri ospiti e per gli argomenti che verranno trattati, credo riserverà notevoli spunti di interesse, come del resto il dibattito di stamattina. Ripartiamo da là. Io credo che il dibattito di questa mattinata abbia lanciato un messaggio abbastanza importante, cioè come i sistemi di gestione della sicurezza del lavoro siano degli strumenti reali di prevenzione, che la loro adozione nell'ambito delle imprese italiane si possa tradurre, per quanto ancora adesso sia in realtà limitata, in un autentico – potenzialmente – significativo calo del rischio infortunistico.

Al di là di questo dato importante, credo che tuttavia rimangano alcuni diversi ambiti, alcune diverse problematiche da chiarire, rispetto ai quali forse la normativa di riferimento – alla quale peraltro va riconosciuto, come credo tutti facciamo, il grande sforzo di sintesi che ha operato – non ha saputo dare risposte univoche, o perlomeno che non siano suscettibili di più interpretazioni.

In estrema sintesi, cercherò di mettere in risalto alcune criticità sulle quali poi chiamerò i nostri ospiti ad intervenire.

Innanzitutto dalla lettura congiunta dell'articolo 30 e dell'articolo 51 del Testo Unico emerge, da una parte l'importanza dell'adozione del Sistema di gestione di sicurezza del lavoro da parte delle aziende, e allo stesso tempo l'importanza fondamentale delle parti sociali che tramite gli enti bilaterali sono chiamate ad assumere un ruolo strategico nella diffusione di questo strumento di prevenzione, proprio perché unici soggetti abilitati dal legislatore all'asseverazione.

---

<sup>1</sup> Responsabile dell'Area News dell'Ufficio Stampa INAIL.



Il concetto di asseverazione in sé – e prima mi sembra che anche il dottor Andreani avesse sottolineato questo aspetto, che è peraltro introdotto dal comma 3-bis dell’articolo 51 del Testo Unico – sconta forse nella sua stessa definizione una certa ambiguità, laddove – e leggo il testo di legge – «gli organismi paritetici svolgono, promuovono attività di formazione, nonché su richiesta delle imprese rilasciano un’attestazione», che è cosa ben diversa dalla certificazione *tout court*, strettamente considerata. Un’attestazione dello svolgimento dell’attività dei servizi di supporto al sistema delle imprese tra cui l’asseverazione dell’adozione, dell’efficacia ed attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza.

Riguardo questi ultimi, ancora: la norma ci dice (articolo 30, comma 5, del Testo Unico) che i modelli di organizzazione idonei ad avere efficacia esimente della responsabilità amministrativa della persona giuridica, in sede di prima applicazione e se definiti conformemente alle linee guida UNI- INAIL o agli standard britannici 18001, si presumono conformi ai requisiti.

Ecco, quindi, da questi tre punti che ho espresso in maniera molto rapida, credo emergano altrettante problematiche, alle quali forse il legislatore ancora adesso non ha dato una risposta che sia chiara. Vediamo che cosa ne pensano i nostri ospiti.

Innanzitutto è problematica la mancanza di, chiamiamolo, un “modello universale” standard di riferimento per quanto riguarda i modelli di organizzazione, rispetto al quale riportare l’asseverazione. Al contrario la norma ci dice che esistono due tipologie, l’UNI-INAIL o gli standard 18001, che vengono ritenuti presunti conformi per giunta in sede di prima applicazione.

Questo che significa? L’asseverazione, sì, va bene, è importante, ma esattamente in base a cosa? L’assenza di un modello unico di riferimento, mi domando, da giornalista, non rischia di penalizzare, forse di sminuire, il valore dell’asseverazione che poi alla fine resta al di là di tutto una attestazione di conformità, piuttosto che una vera e propria certificazione, come si diceva prima?

Ancora, gli enti bilaterali. L’articolo 51 fa riferimento alle specifiche competenze tecniche che devono possedere in materia di salute e sicurezza. Ma quali sono queste competenze tecniche? Quali dovrebbero essere i criteri che possono garantire le aziende stesse, poi? E guardo la

reale qualificazione, la reale professionalità di tali soggetti che svolgono asseverazione.

Ed infine, il comma 3-bis, articolo 51 del Testo Unico, dice che la presenza di un'asseverazione è un elemento che va tenuto in considerazione nel momento in cui sono pragmate le attività ispettive da parte delle autorità competenti.

In questo caso – anche qui l'avvocato Fantini ha già introdotto l'argomento – bisogna tuttavia capire che rapporto c'è invece tra responsabilità amministrativa, tra esimente della responsabilità amministrativa e responsabilità penale.

Fantini diceva che un contributo forte lo dà l'asseverazione. Sì, ma in che termini? Immaginiamo ad esempio che in un'azienda pur asseverata si verifichi un incidente, un infortunio grave. La magistratura inquirente conduce le indagini e verifica che c'è un'oggettiva carenza, magari può succedere, nell'adozione di quei modelli presunti conformi alle UNI-INAIL o ai 18001.

Ecco, in questo caso, il responsabile penale chi è? L'imprenditore o l'ente bilaterale che ha fatto l'asseverazione?

Questa è soltanto una brevissima panoramica perché non sta a me parlare, ma ai nostri ospiti, su temi riguardo ai quali credo ci sia ancora da entrare nel merito.



## La valenza dell'Asseverazione: questioni sul tavolo

di Riccardo Bianconi<sup>1</sup>

L'asseverazione è un processo utile e credibile? Sicuramente non posso dare né personalmente, né come ACCREDIA, in questa sede, una risposta definitiva all'interrogativo. Ma non voglio neanche sottrarmi alla domanda e rispondo con un esempio, di modo che, invece di parlare di aspetti giuridico-legali, mi sia consentito parlare di un qualcosa di pratico, del mio bagaglio di esperienza. Proprio partendo da un esempio.

Vedo davanti a me i cancelli di due aziende e due personaggi che si apprestano ad entrarvi. Rispettivamente: uno per fare un'attività di auditing, l'altro per fare un'attività di asseverazione. Cosa differenzia queste due persone? Nel caso dell'Auditor, questi entra in azienda con procedure e regole definite: opererà in un intervallo di tempo di audit calcolato sulla base di regole a sua volta definite da ACCREDIA: definite, comunque, da un comitato di parti sociali, quelle stesse che hanno sviluppato lo schema di accreditamento per i sistemi di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro.

Qui, a rappresentare le parti sociali appena citate, c'è Cinzia Frascheri che ha partecipato alla loro definizione e che può testimoniare come il processo di definizione delle regole per l'auditing e la certificazione delle organizzazioni a fronte di quella che, oggi, è la Norma BS OHSAS 18001:2007 sia stato rigoroso ed oggetto di una approfondita ponderazione.

Tornando all'esempio, sappiamo che l'Auditor entra in azienda con delle procedure, con delle idee ben definite su quello che deve fare, e con una competenza specifica per lo schema di valutazione per la salute e sicurezza sul lavoro, da noi chiamato SCR, che è chiaramente individuata

---

<sup>1</sup> Ispettore di ACCREDIA per gli schemi di accreditamento: salute e sicurezza sul lavoro; sicurezza delle informazioni; qualità nell'ambito aerospaziale e della difesa; Controller interno dell'Ente; Responsabile interno per la Sicurezza delle Informazioni; Auditor Interno all'Ente a fronte del D. Lgs. n. 231/01.

a fronte di un regolamento tecnico: il Regolamento Tecnico numero 12, che dice quali sono le caratteristiche che deve avere un Auditor per poter svolgere la propria attività professionale. Si tratta di requisiti che obbligano ad un percorso di qualifica e di continua valutazione, da parte degli Organismi di Certificazione, molto articolato e rigoroso, che prevede, come requisito di ingresso, la certificazione professionale rilasciata da un Organismo di Certificazione all'uopo accreditato.

Dall'altra parte l'Asseveratore, per quanto ne sappiamo, varca il proprio cancello ed entra in azienda senza che, per lui, siano state formalmente definite delle regole, né di qualificazione professionale, né procedurali per la conduzione della propria attività professionale. Non voglio essere assolutamente offensivo, non mi permetto il lusso di esprimere giudizi, faccio soltanto un esempio, si badi bene. Però ad oggi, né il legislatore, né altri soggetti titolati a farlo, hanno provveduto in tal senso, con un approccio che possa essere considerato validato da una sperimentazione, come invece a suo tempo fece SINCERT, oggi ACCREDIA, per lo schema SCR.

Tornando al nostro esempio, questo professionista – l'Asseveratore – entra in azienda: chi ne ha valutato l'idoneità per lo schema e per il settore specifico? Chi gli dà le regole? Chi definisce quanto tempo dovrà dedicare alle attività di asseverazione? In cosa consiste fondamentalmente questo processo: una verifica a tavolino, nei reparti, sul solo DVR...? Se va nei reparti: cosa va a campionare, cosa va a vedere? Chi stabilisce quali sono i criteri attraverso i quali deve operare? La domanda presuppone una implicazione critica: se non ci sono regole ufficialmente riconosciute da un'autorità o da un ente a questo preposto, il nostro professionista, che fa l'Asseveratore, è esposto a delle responsabilità personali potenzialmente gravissime: ne parleremo tra poco.

Definiamo un altro aspetto importante arricchendo l'esempio: se questo Auditor, o questo Asseveratore, va in un'azienda che produce bottoni con materiali atossici, ad esempio per una verifica sul sistema di gestione per la qualità, la rilevanza sociale di quello che fa è relativa. Si tratta, piuttosto, di una rilevanza contrattuale verso il suo cliente, perché a sua volta questi (l'organizzazione valutata per gli aspetti della gestione per la qualità) magari ha bisogno di dare evidenza, tramite una certificazione di terza parte, della propria conformità alla Norma UNI EN ISO 9001:2008, il tutto, per poter intrattenere rapporti commerciali con i

propri Clienti. Nel caso di un'azienda che fabbrica bottoni con materiali atossici, le uniche responsabilità che si individuano sono di tipo contrattuale e di scarsa rilevanza nell'ottica dell'Auditor, se non etica, di serietà e di soddisfazione del proprio Cliente.

Il caso della valutazione sulla conformità di un sistema di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro e della possibile decisione sulla sua certificabilità (che è una responsabilità finale dell'Organismo di Certificazione), questa ha un impatto sociale enorme, afferisce ad una sfera di responsabilità che il precedente caso non contempla affatto, mancandone i presupposti.

Quando un Organismo di Certificazione emette una certificazione, attua, per il tramite dell'Auditor, un processo di valutazione che è finalizzato all'ottenimento di informazioni strutturate e standardizzate, funzionali alla assunzione della decisione formale di riconoscere *coram populo*, con l'emissione di un certificato, la conformità di tale organizzazione ad una Norma. Talora, come nel caso della salute e sicurezza sul lavoro, questo avviene in un ambito di pubblica necessità, di pubblica rilevanza, addirittura di rilevanza di sicurezza sociale, come per le aziende "ARIR". In questo caso, evidentemente, il profilo di responsabilità non è più soltanto civilistico. Chi si assume tale responsabilità nel caso della Asseverazione? Non si risponda, per cortesia, che è l'Organismo paritetico. Perché dovremmo chiederci come lo fa, con quali procedure, con quali competenze indipendenti, con quale validazione e ripetibilità di processo. Non scherziamo su una responsabilità tanto grave.

Queste persone svolgono un ruolo che diventa un ruolo di pubblica utilità, come avviene, ad esempio, nelle certificazioni a fronte della Norma UNI EN ISO 9001:2008, quando il sistema di gestione per la qualità è utilizzato per supportare una marcatura CE o quando viene esperito congiuntamente ed a supporto della valutazione di conformità alle Norme della serie UNI EN ISO 3834:2006 per la gestione del processo di saldatura, per saldature strutturali, o a fronte della Norma UNI/CEI ISO/IEC 27001:2005 (sicurezza delle informazioni) come supporto dei requisiti afferenti la cosiddetta *privacy* individuati con il D. Lgs. 196/03 o per garantire la fedeltà delle scritture amministrative, di bilancio e fiscali o per la corretta gestione di *database* o sistemi afferenti delle "infrastrutture critiche" (vedi Direttiva 2008/114/CE) etc. Tale responsabilità è tanto più evidente, quanto più la certificazione o la

attestazione possono servire per richiedere un finanziamento pubblico o per appellarsi alla facoltà esimente dell'applicazione delle sanzioni pecuniarie ed interdittive previste dal D. Lgs. n. 231/01.

In questi casi l'Organismo di Certificazione, che designa l'Auditor per un processo di valutazione, sa quali debbano essere le sue competenze; altrettanto l'Auditor sarà consapevole delle proprie responsabilità e della "necessità" di essere esaustivo nel dimostrare le proprie esperienze per lo schema ed il settore specifico, per come stabilito dal Regolamento di ACCREDIA RT-12. Ma l'Asseveratore che viene impiegato dall'Organismo paritetico, dato che l'articolo 51, comma 6, D. Lgs. n. 81/08 dice che deve essere una persona con competenze specifiche, come verrà selezionato, come verrà qualificato e successivamente monitorato? Da chi, con quali procedure e competenze specifiche? Queste regole, ammesso che vengano definite, oggi da chi sono verificate e validate? Il Legislatore non ne parla. Attenzione! Dato che l'Asseveratore, come l'Auditor dell'Organismo di Certificazione, non avrà più il semplice obbligo di diligenza del buon padre di famiglia (art. 1176 del Cod. Civ.), ma di una diligenza qualificata, ove la diligenza del debitore va determinata tenendo conto delle sue caratteristiche personali e della specificità della natura della prestazione. Sia gli Auditor, sia gli Asseveratori, una volta qualificati – qualunque ne sia il modo, che per gli Auditor esiste ed è rigoroso, per gli altri non esiste – in caso di errore non potranno appellarsi ad alcuna scusa. Non potranno certo dire: «Io, veramente, non sapevo esattamente interpretare le regole o le leggi o le circostanze dell'organizzazione nella quale sono andato ad operare», ma saranno chiamati a rispondere per la diligenza qualificata che devono mettere nel proprio mestiere, a fronte di un processo che comunque non può dar luogo a delle sbavature, se non per causa di forza maggiore (art. 1256 Cod. Civ.).

Tutto questo, perché è previsto che dall'art. 51, comma 6, che tali Asseveratori siano competenti; perché il prodotto della loro attività professionale ha comunque una forte valenza di utilità pubblica ed impatta su un'area fortemente regolamentata.

Qui sta il problema dell'Asseveratore! Per lui non esiste nessuno scudo operativo. Mentre, per l'Auditor esistono delle regole alle quali egli si rifà per poter svolgere la propria professione, per l'Asseveratore delle regole per lo svolgimento della propria professione non sono mai state formalmente né definite, né validate. Questo vale anche per gli

Organismi paritetici, ove siano questi ad assumere la decisione finale sulla validità della Asseverazione.

Nel caso degli Organismi di Certificazione, la decisione finale sulla certificabilità di un'organizzazione non è certamente presa dall'Auditor, ma viene presa dallo stesso Organismo di Certificazione, a fronte di un processo di delibera, svolto sulla base di un riesame completo del lavoro che è stato fatto dall'Auditor, avendo la possibilità di effettuare un reale approfondimento di quello che è la "realtà dell'organizzazione", per come rappresentata dal Rapporto di Audit elaborato a fronte del processo di valutazione svolto in campo, secondo le istruzioni e le regole dello stesso Organismo di Certificazione. Da ultimo, ove tali informazioni non dovessero risultare sufficientemente dettagliate o puntuali, tale processo potrà avere delle ulteriori fasi di approfondimento: per l'Asseverazione esiste una regola che descriva questo processo in modo formale e validato a livello internazionale come nel caso del processo di Certificazione? Ad oggi no, eppure già si Assevera; non solo, tali asseverazioni per chi predispone i bandi di gara della Pubblica Amministrazione, valgono di più delle Certificazioni rilasciate sotto accreditamento! Un vero e proprio ossimoro, direi!

Spostiamoci sul fronte dell'Asseveratore. Questi, dicevamo, non ha regole, a meno di eventuali autoregolamentazioni di qualche Organismo paritetico, fatto apprezzabile, ma validate da quale autorità competente? Rimangono, però, in capo all'Asseveratore le responsabilità di cui abbiamo parlato prima e ora vediamo in cosa possono consistere.

Egli assevera; sulla base del risultato di questa attività (difficile chiamarla processo il senso lato) l'Organismo paritetico o lo stesso Asseveratore emette un'attestazione di avvenuta asseverazione della esistenza di un sistema di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro conforme a quanto richiesto dall'art. 30 del D. Lgs. n. 81/08. È veramente una responsabilità immensa! Nel caso che, a fronte di un infortunio caratterizzato dalle conseguenze richiamate dagli articoli 589 e 590 del Cod. Pen., dovesse essere riscontrato uno scollamento tra ciò che l'Asseveratore ha scritto e la realtà dei fatti, questo professionista come farà a dimostrare che la propria Asseverazione corrispondeva al vero? Diversamente, nel caso di un Auditor, il processo di valutazione è strutturato e, come abbiamo sentito, non finisce certo con il rapporto dell'Auditor.



Cosa c'è, allora, di così tanto rilevante? Pensiamo alle responsabilità dell'Auditor o dell'Asseveratore ove, un domani, dovessero essere accusati di falso ideologico per dei possibili errori professionali o per omissioni, o addirittura di concorso in truffa laddove la certificazione o l'asseverazione non dovessero risultare rispondenti al vero, magari essendo state esibite per ottenere un finanziamento o l'esimente a fronte del D. Lgs. n. 231/01?

L'Auditor risulta decisamente tutelato, l'Asseveratore per niente. Sulla base di questo quadro, per altro giuridicamente incompleto e speditivo, ritengo che sia necessario che il Ministero del Lavoro definisca al più presto delle regole per chi svolge le Asseverazioni, tenendo conto che l'Asseverazione è una realtà giuridica, indicata dalla Legge e che a questo punto occorre capire chi la può eseguire in termini di definizione dei ruoli, delle professionalità e delle regole, perché non basta costituirsi come Organi paritetici oppure essere esperti di sicurezza in senso lato, bisogna anche essere esperti di auditing di sistemi, dato che quelli debbono essere asseverati. Bisogna che vengano definite delle regole per capire come gli organismi paritetici possano ritenere valida questa asseverazione e fondamentalmente, come è stato più volte ripetuto questa mattina, deve essere definito con chiarezza se questa è una valutazione *una tantum*, oppure se rientra in un processo che permetterà di valutare nel tempo la corretta continua applicazione dei modelli organizzativi, perché, come ha ribadito recentemente la Corte di Cassazione, il modello organizzativo non deve essere solo implementato, ma anche mantenuto operativo.

C'è un'esigenza forte di regole date da chi ha la competenza per concepirle e monitorarne l'applicazione. Ci sono dei profili di responsabilità che sono legati alla specifica attività che viene svolta, perché in un'attività di rilevanza pubblica e di pubblica necessità, l'errore professionale non può essere derubricato invocando l'incapacità di interpretare uno standard, oppure, una cattiva interpretazione di una regola aziendale o di una legge, insomma appellandosi all'art. 2236 del Codice Civile. Così come è previsto dalle regole internazionali per l'accreditamento, occorre che venga chiaramente definito ed inquadrato anche il processo di Asseverazione, al fine di non mandare allo sbaraglio – perdonatemi l'espressione un po' forte – delle persone che magari, per poter portare un po' di pane a casa, vanno a esporsi al possibile rischio di essere accusate di falso ideologico e di concorso in truffa. Si tratta di un'

ipotesi, uno scenario possibile, ma drammatico per chi dovesse incapparvi!

Queste regole vadano formalmente definite, in modo tale che lo stesso Ministero del Lavoro possa effettuare una sorveglianza sulle attività di Asseverazione, affinché il brocardo "*quis custodiet ipsos custodes?*" possa valere non soltanto per chi certifica, ma anche per chi assevera.

In assenza di regole, lo stesso Ministero del Lavoro non può dire a chi ha asseverato: «Hai fatto bene o hai fatto male», perché nessuno ha definito come si doveva fare.

Ecco allora che il passaggio auspicabile è quello di definire queste competenze e le regole per operare e per monitorare la correttezza delle attività che verranno svolte. Quindi, mi scuso se ho ribaltato la domanda iniziale, dicendo che qui non può essere ACCREDIA a dare la risposta richiesta. Noi siamo un organo tecnico a disposizione del Ministero del lavoro. Non possiamo essere noi a dare delle regole, ma noi possiamo auspicare che queste regole vengano definite e, a questo proposito, diamo sin da subito la nostra piena disponibilità al Ministero del Lavoro per poter cooperare a sviluppare uno schema per l'Asseverazione, in maniera tale anche che l'attività di Asseverazione svolta a Padova, piuttosto che quella svolta a Livorno – scusatemi il campanilismo – piuttosto che quella svolta a Bari o a Palermo, siano svolte tutte con le stesse regole, con lo stesso approccio, affinché non ci siano figli e figliastri. Va anche sanata una situazione sperequativa veramente inaccettabile inerente i bandi di gara della Pubblica Amministrazione: quando si fanno i bandi di gara, una Certificazione rilasciata con un rigore incredibile non può essere messa su un piano diverso, addirittura inferiore, di un'Attestazione, per altro realizzata senza nessuna regola! Non si può accettare che quest'ultima, che non ha alcuna regola né procedurale, né per la definizione delle professionalità coinvolte, abbia un premio in punteggio enorme, relegando ad un punteggio minimo la Certificazione accreditata, che invece è disciplinata da regole e da un impegno enorme dal punto di vista operativo, con un riflesso molto più impegnativo e serio, anche finanziario ed economico.

Mi rendo conto, l'argomento è un po' difficile, però va rivisto e formalizzato il criterio premiante sia per l'asseverazione, sia la certificazione. Al limite mettiamole sullo stesso piano; sì, ma quando l'asseverazione avrà delle regole che possano essere equiparate per

serietà e correttezza a quelle del mondo della certificazione, oggi illustrate dal dottor Trifiletti. Poi se ne può discutere di queste regole. Ripeto, noi siamo un organo tecnico, non politico. Possiamo dare un forte contributo al Ministero del Lavoro, in tal senso.

Però che le regole siano stabilite e siano chiare. Queste regole dovranno essere definite con il contributo di tutte le parti interessate, così come è stato per la certificazione: non soltanto da alcuni operatori, perché altrimenti rimarranno, come è oggi, uno strumento indefinito e sperequativo. Occorre fare attenzione: laddove c'è una sperequazione e le regole non sono definite, si creano consapevolmente le condizioni per trasformare una strumento di prevenzione organizzativa in un *business* all'impronta della scorrettezza e del disvalore sociale e, almeno moralmente, questo è un delitto, perché perpetrato sulla pelle delle Risorse Umane, che da tali strumenti dovrebbero essere tutelate.

Questi strumenti, l'Auditing finalizzato alla Certificazione di Conformità e l'Asseverazione, dovrebbero servire per attuare quei valori bellissimi che ho sentito enunciare da tutti i membri del tavolo di stamattina. Dovrebbero essere funzionali alla creazione di una cultura e di un'attenzione diffusa nei confronti della sicurezza, in un'ottica di consapevolezza organizzativa, in un'ottica di valutazione continua dell'impegno dell'alta direzione verso quella che è la responsabilità specifica di governo delle imprese, o dell'organizzazione in generale.

Se noi definiamo delle regole, abbiamo sia la possibilità di verificarne la corretta applicazione in un'ottica di utilità sociale, ma anche di indicare una via per la creazione di un valore riconoscibile e, nel tempo, di apportare anche delle migliorie al modello definito dalle stesse regole.

Se queste regole non ci sono, si assiste alla sperequazione dei bandi di gara di oggi, che sono del tutto iniqui ed, a nostro giudizio, per come predisposti, sono anche potenzialmente privi di fondamento giuridico, dato che niente e nessuno – ad oggi – può garantire sul contenuto, sull'estensione e sulle regole tecniche per lo svolgimento di dette Asseverazioni.

## I sistemi di qualificazione delle imprese e le prospettive di certificazione dei modelli organizzativi

di Maria Giovannone<sup>1</sup>

Buongiorno a tutti,

sono Maria Giovannone, Ricercatrice di ADAPT<sup>2</sup> e del Centro Studi Internazionali e Comparati “Marco Biagi” dell’Università di Modena e Reggio Emilia, diretto dal professore Michele Tiraboschi.

Il mio intervento al convegno odierno è legato *in primis* alla mia esperienza, tutt’ora in corso, di commissario ordinario della commissione di certificazione dei contratti di lavoro e di appalto, istituita presso l’Università di Modena e Reggio Emilia, dall’altra alla mia esperienza di esperto in seno al comitato n. 3 della Commissione Consultiva Permanente sulla salute e sicurezza sul lavoro, relativo al tema della definizione del sistema di Qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi.

Le università, come molti di voi sanno, sono infatti tra i soggetti abilitati, per mezzo di apposita autorizzazione ministeriale, alla erogazione del servizio di certificazione volontaria dei contratti di lavoro e appalto, disciplinato dagli artt. 76 e ss. del d.lgs. n 276/3003 (cosiddetta Legge Biagi).

Questo tipo di certificazione è rivolta alla verifica della genuinità dei contratti di lavoro e di appalto in sede volontaria attraverso l’attivazione di un procedimento amministrativo con rilevanza giuridica in sede ispettiva e processuale. Essa, pur facendo riferimento ad un ambito per il momento diverso da quello delle certificazioni dei modelli organizzativi, oggetto del dibattito odierno, fornisce elementi utili all’inquadramento

---

<sup>1</sup> Ricercatrice di ADAPT - Centro Studi Internazionali e Comparati “Marco Biagi” Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

<sup>2</sup> ADAPT- Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del Lavoro e sulle Relazioni Industriali, [www.adapt.it](http://www.adapt.it).

della relativa disciplina, soprattutto in chiave evolutiva e nel quadro del Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro dopo il correttivo, D. Lgs. n. 106/2009.

Il principale riferimento al riguardo, cioè l'anello di congiunzione tra le due discipline, è l'art. 27 del Testo Unico sicurezza, rubricato "Sistemi di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi", con alcune disposizioni (artt. 16, 30 e 51) che lette in chiave sistematica consentono di individuare l'evoluzione della materia. Il mio tentativo è oggi infatti quello di fornire alcune indicazioni sul quadro sistematico che tali disposizioni delineano in tema di certificazione e asseverazione dei modelli di organizzazione e gestione, tenendo ben presente che si tratta di due realtà nettamente distinte tra loro. Quando si parla di asseverazione, infatti, ad oggi si fa riferimento ad una mera affermazione risoluta di adozione del modello, priva di un'ulteriore rilevanza giuridica, processuale, amministrativa cogente.

Ciò implica che, in un clima di ancora carente regolamentazione sul tema, l'asseverazione possa essere definita *a contrario*, tramite un confronto con la certificazione e nell'attesa di provvedimenti normativi che ne vadano a definire nel dettaglio contenuti, profili ed effetti giuridici, oltre che, in termini regolamentari, il funzionamento dei soggetti abilitati ad erogare tale servizio.

Infatti, se è vero che va salutata positivamente l'enfaticizzazione in capo agli organismi paritetici delle competenze in materia di formazione per la sicurezza e delle funzioni in materia di asseverazione dei modelli di organizzazione e gestione di cui all'art. 51 co. 3-bis del T.U. sicurezza, mancano al momento disposizioni ulteriori che definiscano nel dettaglio qual è la funzione e quali sono i profili e le conseguenze dell'asseverazione. Da qui la necessità di definirla *a contrario* e per differenza con la certificazione.

Vi è da chiedersi a questo punto cosa si intenda per certificazione dei modelli di organizzazione e gestione. Il termine fa infatti riferimento ad almeno tre ordini di fenomeni, di cui le certificazioni di qualità fatte alla luce delle norme tecniche rappresentano solo una parte e non quella più rilevante sotto il profilo giuridico.

Il riferimento è in primo luogo all'articolo 30 del decreto legislativo n. 81 del 2008 che contempla indicazioni esplicite sui requisiti che devono avere i modelli di organizzazione e gestione ai fini esimenti di cui al decreto legislativo n. 231 del 2001. I requisiti risultano obbligatori,

ma non sono esaustivi. Su tutto prevale la prescrizione che il modello organizzativo debba essere efficace per la prevenzione dei reati di omicidio e di lesioni colpose con inosservanza delle precauzioni antinfortunistiche. Il modello non deve essere una costruzione teorica, ma uno strumento operativo vero e proprio, oggetto di verifica e monitoraggio per la prevenzione effettiva degli infortuni.

Nell'originario intento del legislatore, inoltre, avrebbe dovuto essere introdotta la certificazione giuridica dei modelli organizzativi. Tale disegno veniva presentato dalla bozza di correttivo al Testo Unico sicurezza approvata dal Consiglio dei Ministri il 27 marzo 2009, mediante l'introduzione di un articolo 2-*bis*<sup>3</sup> e la speculare integrazione dell'articolo 30.

Con la prima disposizione si proponeva, infatti, la seguente previsione: «La corretta attuazione delle norme tecniche e delle buone prassi, di cui all'articolo 2, comma 1, lettere u) e v), conferisce una presunzione di conformità alle prescrizioni di corrispondente contenuto del presente decreto legislativo. Conferisce altresì una presunzione di conformità alle prescrizioni del presente decreto legislativo la certificazione della adozione e della efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione di cui all'articolo 30 del presente decreto ad opera delle commissioni di certificazione istituite presso gli enti bilaterali e le università ai sensi dell'articolo 76, comma 1, lettere a) e c), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e l'utilizzo di macchine marcate CE e, per l'Amministrazione della Difesa, della pubblica sicurezza e della Guardia di Finanza, ad opera delle competenti strutture tecnico-sanitarie istituite presso i rispettivi organi di vigilanza».

In sede di elaborazione del decreto correttivo era stato peraltro proposto dalle associazioni datoriali della piccola impresa un rinvio, piuttosto che alla certificazione di cui al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, ad una più blanda "asseverazione", nell'ottica di una integrazione tra controllo pubblico e controllo "sociale", finalizzata anche a garantire il miglior utilizzo delle risorse degli organi di vigilanza ed un flusso di informazioni per le aziende veicolato attraverso la consulenza degli organismi abilitati. Quella della asseverazione, in termini di presunzione di conformità, è apparsa tuttavia una soluzione oltremodo debole, attraverso la quale gli organismi incaricati avrebbero

---

<sup>3</sup> Rubricato *Presunzione di conformità*.

potuto troppo agevolmente eludere le responsabilità derivanti da una valutazione non corretta, non avendo i provvedimenti emessi alcuno specifico valore giuridico e non essendo di conseguenza impugnabili. La certificazione di cui all'articolo 2-*bis* avrebbe invece garantito, quale vera e propria procedura amministrativa, la responsabilità dell'organismo certificatore, soggetto ai controlli di legittimità propri del diritto amministrativo. Questo spiega perché, in sede di decreto correttivo, le procedure di asseverazione siano state contemplate esclusivamente nell'ambito dell'articolo 51, in relazione all'adozione ed attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza di cui all'articolo 30, «della quale gli organi di vigilanza possono tener conto ai fini della programmazione delle proprie attività».

Parallelamente si prevedeva l'inserimento, all'articolo 30, di un comma 5-*bis* come di seguito «Le commissioni di certificazione, istituite presso gli enti bilaterali e le università ai sensi dell'articolo 76, comma 1, lettere a) e c) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, sono soggetti abilitati a certificare anche ai fini di cui all'articolo 2-*bis*, i modelli di organizzazione e di gestione nel rispetto delle disposizioni contenute nel presente articolo».

Coerentemente, il comma 1 dell'articolo 27 era stato inizialmente così sostituito «Nell'ambito della Commissione di cui all'articolo 6, anche tenendo conto delle indicazioni provenienti da organismi paritetici, vengono individuati settori, ivi compreso il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico, e criteri finalizzati alla definizione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, con riferimento alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro, fondato sulla base della specifica esperienza, competenza e conoscenza, acquisite anche attraverso percorsi formativi mirati, e sulla base delle attività di cui all'articolo 21, comma 2, nonché sulla applicazione di determinati standard contrattuali ed organizzativi, anche in relazione agli appalti, certificati ai sensi del Titolo VIII, capo I, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, ovvero ai sensi dell'articolo 30, comma 5-*bis*, del presente decreto».

La lettera delle disposizioni lasciava così intendere che l'adozione dei modelli di organizzazione e gestione certificati – secondo le procedure di cui al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, ovvero ai sensi dell'articolo 30, comma 5-*bis*, del decreto legislativo n. 81 del 2008 –



avrebbe consentito, ai soggetti ad essi facenti ricorso, di usufruire dei meccanismi premiali di cui al decreto legislativo n. 231 del 2001, ciò sempre che fossero rispettati gli obblighi previsti dall'articolo 30 stesso, per l'operatività delle esimenti contemplate rispettivamente dagli articoli 6<sup>4</sup> e 7<sup>5</sup> del decreto legislativo n. 231 del 2001 e dall'articolo 30 del decreto legislativo n. 81 del 2008, commi da 1 a 4. L'integrazione dell'articolo 30, inoltre, ben si prestava a colmare l'ambiguo dettato del precedente comma 5 che limita la presunzione di conformità dei modelli di organizzazione e gestione, adottati secondo le linee guida UNI-Inail o al British Standard OHSAS 18001:2007, a una non meglio precisata fase di prima applicazione del decreto.

Dal testo del correttivo (d.lgs. n. 106/2009) sono scomparse infatti le due disposizioni speculari dell'articolo 2-*bis* e dell'articolo 30, comma 5-*bis*, come originariamente formulato. Ne derivano il ridimensionamento – quanto meno testuale – della certificazione dei modelli di organizzazione e gestione e, al contempo, il notevole potenziamento dei sistemi di qualificazione delle imprese.

La lettura del comma 1 dell'articolo 27, come attualmente riformulato, suggerisce tuttavia che, fatta eccezione per la soppressione della presunzione di conformità di cui all'originario articolo 2-*bis*, il ridimensionamento dello strumento certificatorio in capo alle commissioni di certificazione istituite presso gli enti bilaterali e le università risulta più formale che sostanziale, e lascia intravedere i possibili paradigmi evolutivi della disposizione.

Esso infatti prevede che *«Nell'ambito della Commissione di cui all'articolo 6, anche tenendo conto delle indicazioni provenienti da organismi paritetici, vengono individuati settori, ivi compreso il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico, e criteri finalizzati alla definizione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, con riferimento alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro, fondato sulla base della specifica esperienza, competenza e conoscenza, acquisite anche attraverso percorsi formativi mirati, e sulla base delle attività di cui all'articolo 21, comma 2, nonché sulla applicazione di determinati standard contrattuali ed organizzativi nell'impiego della manodopera, anche in relazione agli appalti e alle*

<sup>4</sup> Rubricato *Soggetti in posizione apicale e modelli di organizzazione dell'ente.*

<sup>5</sup> Rubricato *Soggetti sottoposti all'altrui direzione e modelli di organizzazione dell'ente.*



*tipologie di lavoro flessibile, certificati ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276».*

La finalità della norma è quella di introdurre un sistema di selezione di aziende virtuose o di lavoratori autonomi virtuosi, sulla base di due parametri di riferimento fondamentali. Da una parte i percorsi formativi, quindi ritorna l'importanza della formazione. Dall'altra parte, il ricorso a standard contrattuali ed organizzativi, certificati, ivi inclusi contratti di lavoro atipici e gli appalti certificati proprio ai sensi della legge Biagi.

L'articolo 27 apre così rilevanti margini di ricorso all'istituto della certificazione dei modelli organizzativi di cui alla Legge Biagi, là dove prevede che il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi sia fondato «[...] *sulla applicazione di determinati standard contrattuali e organizzativi nell'impiego della manodopera [...] certificati ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276».*

Parallelamente va preso in esame l'art. 6, co. 8 lett. n) che attribuisce in capo alla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro il compito di provvedere alla elaborazione di modelli organizzativi idonei. Siamo dunque in attesa della definizione di ulteriori modelli di organizzazione e gestione, quali parametro di riferimento per chi voglia adottare un modello organizzativo.

Si profilano quindi gli estremi per la graduale definizione e messa a punto di un *tertium genus* di certificazione diverso sia dalla classica certificazione volontaria di qualità che dalla non meglio definita asseverazione, caratterizzato da una applicazione della certificazione ai sensi della legge Biagi già sperimentata nel campo dei contratti di lavoro e di appalto, anche degli standard organizzativi e da una efficacia giuridica molto più pregnante sia in sede ispettiva che processuale.

Sempre in un'ottica evolutiva e per comprendere in quale direzione sta andando la definizione della materia, è opportuno poi menzionare la bozza di proposta di modifica al d.lgs. n. 231/2001 dello scorso ottobre 2010, presentata al dibattito dal Ministero della Giustizia per opera dell'Onorevole Alfano. La bozza concerne, tra i vari punti di novità, proprio la introduzione di un articolato sistema di certificazione dei modelli di organizzazione e gestione ex D. Lgs. n. 231/2001 e art. 30 del D. Lgs. n. 81/2008 ovvero di relativi segmenti temporanei, l'istituzione di un apposito albo dei soggetti certificatori presso il Ministero della

giustizia e la presunzione di idoneità esimente degli stessi modelli così certificati, rispetto alla responsabilità per i reati presupposto.

Ad oggi la bozza non è ancora legge, ma una sua introduzione comporterebbe verosimilmente un nuovo processo di selezione dei soggetti abilitati a certificare ed una definizione di un quadro sanzionatorio a carico degli stessi certificatori e con effetti giuridici, sostanziali e processuali, molto più intensi rispetto a quelli ad oggi riconosciuti ai procedimenti di certificazione di qualità volontari basati sulla applicazione di norme tecniche.

Vorrei in ultimo fare una precisazione rispetto a quanto detto da alcuni relatori che mi hanno preceduto. Ho l'impressione che ancora oggi ci sia una scarsa consapevolezza sulla natura del rapporto tra l'articolo 30 del Testo Unico Sicurezza ed il d.lgs. n. 231/2001, come se si trattasse in realtà di due corpi estranei.

In realtà l'art. 30 non è altro che il "figlio" del d.lgs. n. 231/2001, poiché esso chiarisce e declina le caratteristiche che il modello deve avere ai fini esimenti della responsabilità per i reati di lesioni colpose e omicidio colposo determinati da inosservanza della disciplina antinfortunistica, aggiunti al novero dei reati presupposto del d.lgs. n. 231/2001 (vedi art. 25-*septies*) per opera della legge delega n. 123/2007.

Vi ringrazio per l'attenzione.



## **Asseverazione: un avvio frettoloso, senza regole, adeguati titolari e difesa dei valori prevenzionali e partecipativi**

di Cinzia Frascheri<sup>1</sup>

Di asseverazione, il d.lgs. n. 81 del 2008 s.m. parla esclusivamente nell'art.51, nell'ambito dei compiti che il legislatore, in modo di certo innovativo nei confronti della legislazione previgente e della legislazione originaria (prima cioè degli interventi di modifica attuati con il d.lgs. n.106 del 2009), delinea nei riguardi degli organismi paritetici.

Se molto si potrebbe e dovrebbe dire sulle ragioni e sugli ispiratori che hanno portato all'introduzione di tale possibile attività per gli organismi paritetici (utilizzando il decreto modificativo<sup>2</sup> e corredando l'articolato comma 3-*bis* di tale disposizione), alla luce dell'attuale vigenza non si può che ricordare che durante i lavori preparatori del testo del decreto integrativo e correttivo – che sarebbe poi confluito nel d.lgs. n.81 del 2008 s.m. – nessuna organizzazione sindacale, comparativamente più rappresentativa sul livello nazionale e, comunque, delle tre più rilevanti e storiche del panorama del nostro Paese (Cgil, Cisl e Uil), promossero e sostennero tale intervento, ostacolandone fino dall'inizio l'inserimento nel testo normativo.

Superando i ricordi del passato e, con essi, le vicende legate all'origine di alcuni istituti attualmente presenti nel testo legislativo prevenzionale vigente, il tema dell'asseverazione ci pone di fronte concretamente a quei problemi che, un tempo solo ipotizzati e profeticamente anticipati, emergono oggi prepotentemente, non tanto (o

---

<sup>1</sup> Giuslavorista – Responsabile nazionale CISL salute e sicurezza sul lavoro.

<sup>2</sup> Confronta art. 30, comma 1, lett.a), del d.lgs. n. 106 del 2009, Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (G.U. n.180 del 5 agosto 2009).

non solo) per la mancanza di un inquadramento regolativo puntuale del tema, ma principalmente per un'inaspettata accelerazione nei fatti in tema di asseverazione, dettata da un mercato più attratto dai facili guadagni che dalla volontà reale di costruire solide basi per una prevenzione e protezione efficace e concreta della salute e sicurezza di tutte le lavoratrici e lavoratori.

La condizione attuale di un'oggettiva assenza di regole specifiche riferite all'asseverazione, difatti, se può consentire per alcuni aspetti una libertà di intervento degli operatori sul mercato delle prestazioni in campo antinfortunistico, dall'altro non fornisce alcuna ragione a sostegno della situazione confusa e concitata alla quale attualmente si assiste, ponendo invece pesantemente in chiaro l'ancora ampia e diffusa non conoscenza, da parte degli attori della prevenzione aziendale (a partire proprio dai datori di lavoro, ma non meno dai professionisti del settore), delle disposizioni del d.lgs. n.81 del 2008 s.m.. In tal senso, infatti, ad una prima semplice lettura del comma 3-*bis*, dell'art.51, emergono in modo chiaro e diretto una serie di elementi che, pur non delineando indicazioni precise ed esaustive, tracciano confini puntuali e netti che fissano concetti inequivocabili e definitivi.

Analizzando il richiamo legislativo sul tema dell'asseverazione, proviamo qui di seguito ad individuare alcuni fondamentali e prioritari elementi di chiarezza e, al contempo, di problematicità (visto il carattere altamente innovativo della tematica) che ad oggi dovrebbero chiamare tutti ad interrogarsi (e non già ad agire) sulle possibili interpretazioni e soluzioni e, al contempo, stimolare la domanda forte e diretta alla Commissione consultiva permanente di intraprendere, in tempi brevi, un percorso di regolazione determinando così, nel tempo intermedio, un informale ma concreta condizione di *standby* di tutti gli operatori, in attesa delle adeguate ed autorevoli regole del gioco.

In primo luogo occorre focalizzare la natura dei componenti e gli obiettivi indicati per gli organismi paritetici.

Tassello importante del mosaico disegnato dal testo del d.lgs. n.81 del 2008 s.m., all'art. 2 delle Definizioni, troviamo la descrizione (innovativa nel panorama della legislazione prevenzionale) degli organismi paritetici. Indicandoli puntualmente come organismi costituiti "esclusivamente" da «associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale», il legislatore, in modo puntuale ed

articolato, elenca le attività principali (omettendo l'asseverazione) a cui a tali organismi intende attribuire il privilegio nello svolgimento. Correlando le scelte dell'art.2, comma 1, lett.*ee*), con le parole previste all'art. 51 (espressamente dedicato agli organismi paritetici), indubbio appare l'obiettivo del legislatore di far emergere, quale mandato principale degli organismi, la funzione centrale di luogo nel quale ogni attività svolta ha il carattere del confronto e collaborazione tra le parti sociali al fine di promuovere e favorire la diffusione ed il radicamento nelle realtà lavorative della prevenzione e protezione delle lavoratrici e dei lavoratori. Ponendo, difatti, a primo mandato fondamentale ed esclusivo a carico degli organismi paritetici l'essere «prima istanza di riferimento in merito a controversie sorte sull'applicazione dei diritti di rappresentanza, informazione e formazione» (art. 51, comma 2), libera il campo da ogni dubbio nell'indicare gli organismi paritetici come principali soggetti facilitatori di un ampio e proficuo sviluppo del modello partecipativo in azienda, perseguito mediante la garanzia della pratica costante dei diritti di rappresentanza da parte dei lavoratori/trici (attraverso la figura cardine del sistema, l'RLS/RLST) e dall'attività di info-formazione (prevista anche in specifico all'art. 37, commi 7-*bis* e 12), quale linfa vitale e fondamentale per una prevenzione reale e fattiva.

È in questo senso che, al di là delle regole della costituzione e composizione degli organismi paritetici (comunque chiare, espresse e già vincolanti che richiedono soggetti con una rappresentatività sul piano nazionale), è la *mission* che ne fa di tali organismi, soggetti deputati a svolgere un ruolo determinante di promozione, supporto, assistenza ed “anche” offerta di servizi alle imprese, intese nell'accezione più pura, quale *mix* tra dimensione del lavoro e dimensione umana, nel quale si sviluppa la produttività (e non la mera produzione) e lo sviluppo sostenibile, ponendo la persona al centro del lavoro.

In secondo luogo occorre analizzare la collocazione (e il peso) che il legislatore dà all'asseverazione all'interno dei compiti degli organismi paritetici.

Non indicando l'asseverazione tra le attività principali degli organismi paritetici, nell'articolato elenco previsto dall'art. 2, all'interno della Definizione – intento confermato anche nell'art. 51, nel quale l'asseverazione entra sul finale dell'ampio comma 3-*bis* introdotta da un

«tra cui»<sup>3</sup> riferito alle diverse attestazioni da poter rilasciare alle imprese (dietro richiesta) – emerge con chiarezza l'intenzione del legislatore di non ritenere tale attività tra le più significative, determinanti (e prioritarie) nel ruolo svolto dagli organismi sul territorio, nei riguardi delle imprese.

A tale riguardo non può che destare sospetto la recente proliferazione di organismi paritetici (spesso erroneamente denominati enti bilaterali) che estranei a logiche di supporto alle imprese ed, in particolare, di svolgimento del ruolo di sedi di sostegno per l'esercizio della rappresentanza in tema di salute e sicurezza sul lavoro, stanno oggi offrendo, quale attività prioritaria (e spesso esclusiva), l'asseverazione di modelli di organizzazione e gestione, facendo del ruolo previsto di assistenza alle imprese un *business*, anziché un servizio mirato alla valorizzazione della tutela nei luoghi di lavoro. L'impegno (e lo sforzo) che oggi le organizzazioni sindacali stanno affrontando nel garantire una figura di rappresentanza in ogni realtà lavorativa (su livello aziendale o territoriale – RLS/RLST) se da un lato suona anacronistico nel confrontarlo con certe logiche di mercato, dall'altro fa emergere con estrema evidenza come non basta costituire un organismo paritetico per poter incardinare valori profondi di partecipazione, difesa dei diritti e sviluppo della prevenzione.

Il terzo luogo non si può trascurare l'elemento fondamentale della necessaria commissione paritetica, tecnicamente competente, da istituire a carico degli organismi paritetici per poter rilasciare le asseverazioni. Se l'assenza delle regole consente libertà d'interpretazione (per il momento) delle modalità di rilascio dell'asseverazione, l'istituzione necessaria di una specifica commissione paritetica, tecnicamente competente, risulta un requisito già legislativamente determinato (comma 3-ter<sup>4</sup>).

Su questo specifico passaggio (forse ancor più degli altri fino a qui evidenziati) la novità del tema chiama ad una riflessione ampia ed

---

<sup>3</sup> La parte finale del comma 3-bis, dell'art. 51, del d.lgs. n. 81 del 2008 s.m., riferendosi alle attività che gli organismi paritetici possono svolgere recita: «(...) su richiesta delle imprese, rilasciano una attestazione dello svolgimento delle attività e dei servizi di supporto al sistema delle imprese, tra cui l'asseverazione della adozione e della efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza».

<sup>4</sup> Al comma 3-ter, dell'art.51, del d.lgs. n.81 del 2008 s.m., si legge: «Ai fini di cui al comma 3-bis, gli organismi paritetici istituiscono specifiche commissioni paritetiche, tecnicamente competenti».

articolata palesandosi non poche problematicità. Tra le altre, va ricordato che il rilascio dell'asseverazione, come precisato dal testo normativo, è riferito non solo all'adozione, ma all'«efficace attuazione» di un modello di organizzazione e gestione (*ex art.30, del d.lgs. n. 81 del 2008 s.m.*). Pertanto l'asseverazione non può riferirsi alla sola condizione in presenza («adozione»), ma dovrà riferirsi anche allo stato *in progress* del modello di organizzazione e gestione (richiedendo così un monitoraggio nel tempo di non facile gestione, ancor più in quanto relativo alla verifica dell'efficacia dell'attuazione). Di pari rilievo il tema della responsabilità penale dei componenti della commissione paritetica e/o degli asseveratori, tenuto conto della delicatezza che può assumere un'asseverazione rilasciata poco tempo prima di un infortunio mortale. Non meno importante la definizione e l'elaborazione delle regole relative al concetto di commissione paritetica «tecnicamente competente» a rilasciare asseverazioni e, con questo, la gestione dei rapporti (a partire dal mandato istitutivo) tra l'organismo paritetico e la commissione.

Quarto ed ultimo punto, la valenza dell'asseverazione nell'ottica della programmazione delle visite in azienda da parte degli organi di vigilanza.

Pur in presenza di un testo normativo chiaro nell'esprimere i confini della valenza dell'asseverazione nei riguardi dei controlli da parte degli organi di vigilanza, la cattiva informazione e la forviante pubblicizzazione di certezze immotivate in tema di controlli, sembrano imperversare nel mercato delle consulenze inducendo le aziende in inganno e ad affrontare costi non necessari e, al contempo, non produttivi di concreti ritorni in forma di garanzia dell'essere pienamente in regola e dell'aver posto in essere le basi per una condizione di più alta prevenzione e protezione.

Riferendosi ad un ipotetico sistema organizzato che dovrebbe prevedere una comunicazione delle asseverazioni rilasciate agli organi di vigilanza al fine di tenerne conto nella programmazione delle proprie attività di controllo (sistema tutto da costruire e regolare), il legislatore già comunque non prevede forme di certezza nel rendere le aziende asseverate esonerate dalle visite dell'organo di vigilanza, ma la mera «possibilità» che questi ne «possano tenere conto»; condizione ben diversa e lontana dalle garanzie oggi diffusamente offerte da quegli organismi paritetici sorti improvvisamente e finalizzati unicamente alle pratiche di asseverazione.



A fronte di tutto questo, non si può che auspicare che, in attesa di regole chiare fornite dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, si moltiplichino le occasioni di confronto e dibattito pubblico di merito (come quella organizzata proprio da AiFOS) che possano favorire, attraverso il contributo dei diversi attori della prevenzione nazionale (a partire dalle Parti sociali quali dirette interessate, in quanto potenziali uniche titolari), l'analisi delle problematiche e la ricerca delle soluzioni più adeguate, salvaguardando sempre la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nell'ambito di un contesto lavorativo competitivo, economicamente sano e impegnato verso uno sviluppo di una produttività basata sui valori della sostenibilità.

## **La certezza del diritto tra responsabilità oggettiva e certificazione**

di Fabio Pontrandolfi<sup>1</sup>

Ringrazio AiFOS e ACCREDIA per l'invito.

Credo che questo binomio, AiFOS ed ACCREDIA, metta insieme due aspetti fondamentali: formazione e certezza del diritto, due argomenti strettamente collegati tra di loro e connessi all'argomento di cui parliamo oggi (sistemi di gestione, certificazione e asseverazione). In una parola, i due temi certezza del diritto e formazione possono essere sintetizzati in quella che è stata più volte evocata, cioè la cultura della sicurezza, alla quale Confindustria tiene molto.

Per noi, "cultura della sicurezza" vuol dire innanzitutto vivere le logiche della sicurezza all'interno dell'organizzazione del lavoro.

Non si tratta, infatti, di due aspetti differenti, ma dell'unico possibile: lavorare in sicurezza. E il sistema di gestione rappresenta bene questa logica. Dunque il passaggio essenziale sembra essere proprio quello della certezza del diritto e della formazione.

In tutto questo, l'asseverazione, della quale tanto si parla, sembra essere forse l'ultimo degli obiettivi e degli argomenti di cui un organismo paritetico si può occupare, anche per la non chiara identificazione del concetto di asseverazione ai fini della salute e sicurezza.

Questi tre temi – sistema di gestione o modello organizzativo, certificazione ed asseverazione – fanno riferimento ad un unico concetto, che io chiamerei della "normalizzazione", cioè di uniformità di conoscenza e di applicazione delle regole.

Noi parliamo di certificazione, di asseverazione di norme tecniche, di marcatura CE. Di quest'ultimo e della presunzione di conformità oggi si

---

<sup>1</sup> Responsabile per le materie di sicurezza e affari sociali dell'Area Relazioni industriali, sicurezza e affari sociali di Confindustria.

è detto forse poco, ma si tratta di un aspetto molto interessante. Nel D. Lgs. n. 81/2008, avvertendo l'esigenza di consolidare la certezza del diritto, si è tentato di dire qualcosa, ma il legislatore non ha voluto affrontare il vero nodo della materia della salute e sicurezza: un meccanismo normativo che consenta di dare certezza dell'avvenuto rispetto degli obblighi da parte del datore di lavoro, in una logica di piena assunzione delle proprie responsabilità da parte di tutti gli attori della sicurezza.

Questi aspetti, che sono intrinseci alla certificazione e, forse – una volta chiaramente definita – all'asseverazione, ci consentirebbero di ricondurre all'unità del giudizio tecnico la situazione concreta.

Ma questo approccio è oggi possibile? Secondo me, no. Siamo, infatti, in presenza di un sistema normativo che non intende cogliere l'opportunità della certezza unita ad una forte azione di formazione. Secondo uno dei principi che ACCREDIA evidenzia per supportare uno dei possibili effetti positivi della certificazione nei confronti delle aziende, per le imprese l'accreditamento consente di porsi con maggiore incisività sul mercato, perché il possesso di una valutazione di conformità accreditata funziona come *plus* competitivo, dà la presunzione di conformità alla legislazione in certi settori, al rafforzamento della credibilità della propria offerta, etc. .

Quale impresa potrebbe non avere interesse ad una situazione del genere? Quale azienda, soprattutto in un mercato difficile come quello di oggi, estremamente debole e fondato sempre più sulla competitività e sulla qualità, non ha interesse a valorizzare e far conoscere il proprio sistema di produzione in sicurezza, verso i fornitori, la pubblica opinione, i cittadini, la pubblica amministrazione, gli organi di vigilanza?

Basta, però, leggere una delle tante norme in materia di sicurezza, il famigerato articolo 2087 del Codice Civile, per rendersi conto che, ad oggi, non esiste ancora una valida base normativa per il passaggio sopra richiamato. La norma sancisce che l'imprenditore è tenuto ad adottare, nell'esercizio della sua attività, tutte le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro.

Il principio è pienamente condivisibile, ma, per come interpretato dalla giurisprudenza, si traduce in una responsabilità sostanzialmente oggettiva dell'imprenditore per omesso controllo, cioè sposa una logica

esattamente antitetica rispetto a quella di accreditamento, sistema di gestione della sicurezza, certificazione, etc. .

Immagino che la relazione tra certificazione e logica dell'art. 2087 c.c. sia la stessa che corre tra film e fotografia, come prima il dottor Andreani ci ricordava. La visita ispettiva è una fotografia, la certificazione è un processo. Il nostro sistema normativo è oggi incentrato sulla logica ispettiva, quindi della fotografia, non coerente con quella del film e della certificazione.

Ad oggi, manca dunque il presupposto legislativo per affermare che l'adozione della certificazione lascia presumere il rispetto della normativa di sicurezza ed il relativo controllo.

Non sono, infatti, sufficienti né l'articolo 30 del D. Lgs. n. 81/2008, dove si fa riferimento ai modelli organizzativi e di gestione, né l'articolo 16 sulla delega unitamente al connesso riferimento all'attività di controllo. Non si vuole, infatti, cogliere l'importanza del fatto di sostituire il giudizio preventivo e continuo sulla gestione rispetto a quello condotto *ex post* da organismi di vigilanza e magistratura.

Non sono state richiamate ancora le norme tecniche sulla presunzione di conformità di costruzione, presenti nel nostro ordinamento: tra le tante, il regolamento in materia di installazione di impianti all'interno degli edifici, quelli sui DPI, le norme sugli ascensori, le norme relative al materiale elettrico, gli apparecchi a pressione. Che valenza giuridica possono avere? Quale affidamento giuridico, oltre che tecnico, possono dare a chi le rispetta? Che portata assume la responsabilità del fornitore rispetto a quella dell'utilizzatore? Domane alle quali la giurisprudenza offre risposte ondivaghe e, sicuramente, mai esclusive della responsabilità del datore di lavoro.

È, tuttavia, vero che un'esigenza di certezza del diritto sia avvertita: veniva richiamato anche prima. Nella prima bozza del D. Lgs. n. 81/2008, approvata il 25 marzo in Consiglio dei Ministri, c'era una norma, richiamata dalla dottoressa Giovannone, secondo cui la corretta attuazione delle norme tecniche conferiva una presunzione di conformità alle prescrizioni di corrispondente contenuto del decreto legislativo, al pari dell'adozione ed efficace attuazione dei modelli certificati dalle commissioni di certificazione della legge Biagi e dell'utilizzo di macchine marcate CE. Veniva, dunque, introdotta una presunzione sulla base di una verifica *ex ante* della correttezza del processo organizzativo.

La norma non è stata confermata, in quanto ritenuta ingiustamente limitativa del potere di verifica da parte degli organismi di vigilanza delle ASL.

Il nostro è un sistema normativo fondato su una logica che, a mio modo di vedere, si dirige nel senso esattamente opposto rispetto a quello della certezza del diritto.

L'articolo 2087 del codice civile, non casualmente definita norma di chiusura dell'ordinamento (ed è proprio in quella "chiusura" la logica della responsabilità oggettiva, da utilizzarsi in assenza di una regola precisa e di un preciso canone soggettivo di imputazione, la colpa), impone di "fare di tutto e di più", ma non dice che cosa. È una norma del diritto civile, ma in realtà ha immediati effetti penali, perché la colpa del datore di lavoro viene misurata sull'articolo 2087, quindi su una base indefinita e non già su obblighi specifici.

Alla presunzione ed alla certificazione (quindi alla certezza del diritto) non è stato dato lo spazio adeguato ed ai relativi principi di fondo è stata negata cittadinanza nel decreto legislativo.

Non si è accolto nemmeno il concetto fondamentale secondo cui ciascuno è responsabile delle proprie azioni od omissioni. Prima il dottor Andreani richiamava una giurisprudenza in base alla quale ciascuno aveva delle proprie responsabilità. Ecco, una norma che cristallizzi un principio elementare e di buon senso del genere non è stata volutamente introdotta, una norma che avrebbe responsabilizzato tutti gli attori della sicurezza, a partire dal datore di lavoro. Tutti gli attori della sicurezza hanno precisi compiti e responsabilità: addirittura il responsabile del servizio di prevenzione e protezione, benché espressamente non interessato da norme sanzionatorie. Ciò non porta, però, alla logica conseguenza che ciascuno risponde delle proprie azioni: il soggetto che organizza rimane, in ogni caso, responsabile, anche di fronte alla negligenza, imperizia od imprudenza altrui.

In questa logica, non si è inteso nemmeno valorizzare e rispettare la giurisprudenza della Corte Costituzionale, che ha ben fotografato questa logica di standardizzazione, di omogeneizzazione, di certezza delle regole e dei comportamenti, che è la stessa logica della standardizzazione tecnica ed anche si avvicina molto alla logica della certificazione. La Corte Costituzionale ha affermato che, quando ci sono norme dai contorni indefinite, che non definiscano con precisione i confini dell'obbligo, occorre far riferimento a standard di sicurezza in concreto

utilizzati al momento e propri delle diverse attività produttive. In questo modo, si definisce *ex ante* in cosa si sostanzia l'obbligo e si limita, come chiede espressamente la Corte Costituzionale, la discrezionalità dell'interprete. Il principio di civiltà giuridica fatto proprio dalla sentenza non viene mai applicato, anzi, in molte pronunzie dei giudici di legittimità se ne riduce la portata e se ne nega la bontà.

Passiamo ad esaminare la valenza esonerativa dell'asseverazione.

La dottrina nega che l'asseverazione possa, in qualche maniera, escludere o ridurre le responsabilità. Del resto, lo stesso articolo 51 del D. Lgs. n. 81/2008 fa riferimento solo alla posticipazione dell'intervento ispettivo, quindi ha una portata oggettiva sostanzialmente nulla, perché non guarda alla sostanza, ma direttamente all'aspetto ispettivo e procedurale.

Lo stesso dicasi per il diverso tema della marcatura CE. Tutti siamo portati a pensare che il marchio sia apposto proprio per evitare che se ne debba dimostrare ogni volta la conformità a legge, *ex post*. Nemmeno questo aspetto è condiviso. Basta leggere la giurisprudenza, l'ultima sentenza è di pochi giorni fa (18 gennaio)<sup>2</sup>, secondo cui il datore di lavoro, quale responsabile della sicurezza dell'ambiente di lavoro, è tenuto ad accertare la corrispondenza ed i requisiti di legge dei macchinari utilizzati e risponde dell'infortunio occorso ad un dipendente a causa della mancanza di tali requisiti, senza che la presenza sul macchinario della marcatura di conformità CE o l'affidamento riposto nella notorietà e nella competenza tecnica del costruttore valgano ad esonerarlo dalla sua responsabilità. Continua la sentenza: non sarebbe sufficiente per mandare esente da responsabilità il datore di lavoro che non abbia assolto appieno il suddetto obbligo cautelare, neppure se una macchina sia munita degli accorgimenti previsti dalla legge. E questo quando? Se il processo tecnologico sia cresciuto in modo tale da suggerire ulteriori e più sofisticati presidi per la sicurezza.

Cioè, in sintesi, le macchine, al di là della marcatura CE, non sono mai sicure perché in ogni momento potrebbe intervenire – ed è normale che sia così – un miglioramento. E non un miglioramento standardizzato, come dice la Corte Costituzionale, ma un qualsiasi miglioramento, in una logica indefinita, la stessa fatta propria dall'art. 2087 del codice civile.

---

<sup>2</sup> Cass. Penale, IV Sez., 18 gennaio 2011, n. 1226.

Questo – vado verso la conclusione – lo possiamo affermare anche con riferimento alla estensione alla materia della sicurezza sul lavoro del D. Lgs. n. 231/2001. Non può affermarsi che, se è successo un infortunio, è segno che il modello non ha funzionato, quindi inidoneo. Coerenti, quindi, le proposte di modifica, richiamate dalla dottoressa Giovannone, che cercano di dare un senso al modello previsto dal D. Lgs. n. 231/2001, introducendo il principio della certificazione. Questa serve ad attestare qualcosa, a rendere evidente che si è fatto un percorso di valorizzazione, un percorso di controllo, un percorso di vigilanza, si sono adottate delle sanzioni e che non si è rilasciata la certificazione, in assenza delle necessarie condizioni.

Se, quindi, introduciamo il principio della certificazione senza modificare le basi normative di fondo, è evidente che nemmeno la certificazione può tener luogo di quella richiesta di certezza del diritto (anzi, si presenta come un inutile appesantimento del sistema normativo oggi vigente) .

Il presupposto perché l'asseverazione o la certificazione possano trovare asilo ed un terreno fertile per contribuire alla certezza del diritto, che poi è alla base della sicurezza sul lavoro ed evita che si tengano comportamenti errati, è che ci sia un radicale mutamento di questo approccio, più sanzionatorio che preventivo.

Solo in questo caso, le fasi della conoscenza e della certificazione potranno trovare spazio e saranno fondamentali e determinanti per incrementare i livelli di sicurezza.

Chiudo. Il processo deve partire da una rivisitazione normativa, che fondi e legittimi le scelte imprenditoriali in termini di organizzazione, di processo lavorativo, di certificazione: non può, ovviamente, valere il percorso inverso. Questo perché le condizioni e le conseguenze dell'adozione di un sistema di gestione e la portata della certificazione devono essere chiari fin dall'inizio.

Quali i parametri dell'impianto regolatorio, dunque? Sono sicuramente quelli dell'efficacia, della produttività, della riduzione degli infortuni, del miglioramento della qualità dell'organizzazione, che già si intravedono nell'adozione del modello e nella certificazione. Ma sono anche quelli che incidono sulla fase del controllo e del giudizio, cioè sulla fase in cui alla verifica ispettiva pubblica si oppongono una certificazione o l'attestazione di un organismo qualificato. In quel momento, in presenza di un altro giudizio tecnico, il percorso di verifica

deve arrestarsi, andando, semmai, a coinvolgere la correttezza dell'operato dell'organo tecnico che ha rilasciato il giudizio. In presenza di molteplici valutazioni, di cui nessuna esclude l'altra, il giudizio tecnico/organizzativo del modello organizzativo o della certificazione sarà del tutto inutile.

Quindi, l'auspicio è proprio che si dia una valenza giuridica alla certificazione. Prima il direttore di ACCREDIA diceva che uno degli elementi essenziali è quello per cui si deve sapere quale sia la valenza giuridica dell'accreditamento. Ecco, la valenza giuridica sono proprio gli effetti giuridici che l'accreditamento e la certificazione hanno nei confronti dell'azienda e, quindi, nel mondo del diritto.

Occorre, dunque, superare il parametro di giudizio sostanzialmente oggettivo, che oggi la giurisprudenza tenta di superare con quello soggettivo di colpa da organizzazione (per omesso controllo). Proprio a questo giudizio *ex post* si deve poter opporre l'adozione, *ex ante*, di un modello di gestione ovvero di una certificazione, tale da rappresentare (presumere) la piena valutazione di tutti gli aspetti e, quindi, l'assenza di colpa da parte dell'impresa.

Grazie.





## Sistemi di gestione come strumenti di prevenzione

di Francesco Naviglio<sup>1</sup>

Ringrazio tutti i presenti perché, nonostante i numerosi interventi che mi hanno preceduto, mi sembra che l'interesse sui temi del convegno ancora ci tenga seduti ad impegnarci su questo argomento.

Voglio ringraziare anche tutti i relatori partecipanti, sia della prima parte, sia della seconda parte della giornata, che hanno accettato l'invito. E il successo e il gradimento del convegno penso che sia attestazione dell'interesse dell'argomento.

Cercherò di essere rapidissimo. In qualità di formatore, vorrei utilizzare le mie esperienze di ex direttore INAIL, di valutatore di sistemi di gestione e di attuale Segretario Generale di AiFOS.

Per noi il convegno ha avuto una finalità egoistica, quella di capire il significato dell'asseverazione per i sistemi di gestione, tutto questo in quanto la nostra attività ci porta ad essere coloro che portano poi questi argomenti nelle aule di formazione, a dover deciptare per i datori di lavoro e per i lavoratori tutto quello di cui abbiamo parlato oggi.

Vi assicuro che è un compito abbastanza ingrato, specialmente su queste tematiche che ancora, come abbiamo visto nella mattinata, sono *in fieri* e sono ancora da definire.

Per brevità cercherò di offrire qualche spunto di riflessione.

Intanto il primo spunto è una domanda che rivolgo ai giuristi, perché confesso la mia ignoranza. Che fine ha fatto l'articolo 30 del decreto 112 del giugno 2008, che prevedeva che i valutatori di sistemi di gestione degli schemi qualità e ambiente potessero surrogare le attività amministrative degli enti di vigilanza? Fa parte dell'asseverazione? Fa parte del decreto n. 81? Non se ne è più parlato, anche perché era prevista l'emanazione di un regolamento che gestisse questa materia.

---

<sup>1</sup> Segretario generale AiFOS – Valutatore di sistemi di gestione.

All'epoca io ero ancora dirigente INAIL e avevo detto: "Ben venga la cosa, perché probabilmente ai servizi ispettivi dell'INAIL darebbe una mano per evitare alcune attività di vigilanza". È curioso che sempre di articolo 30 parliamo, sia per il decreto 81 che nel decreto 112 – ambedue del 2008 – e che quest'ultimo trattasse di argomenti finalizzati alla semplificazione delle attività amministrative.

Noi formatori che in aula abbiamo di fronte sia lavoratori che datori di lavoro, vediamo come ci si lamenti spesso perché le aziende sono soggette a due tipi di attività di vigilanza: quella istituzionale, fatta da INPS, INAIL, Dpl, Asl, Agenzia delle entrate e così via, e quella di origine volontaria, per cui chi ha il sistema di gestione "ambiente, qualità, sicurezza" devo sottostare ad una serie di attività di auditing (anche se è vero che vengono adesso attuate verifiche congiunte).

L'asseverazione la mettiamo tra queste attività?

Sono queste le domande che io pongo in qualità di formatore, proprio perché qualcuno me le chiede in aula.

L'asseverazione è un'attività di natura istituzionale o volontaristica?

Inoltre, è da chiarire tutto quello che riguarda il processo di asseverazione che ancora, come si diceva, non è definito.

La cosa mi lascia alquanto perplesso quando leggo sui siti di alcuni "amici" che fanno la nostra stessa attività, che: "... asseverata la prima azienda...", e la notizia la portano come punto di vantaggio competitivo!

Allora mi chiedo: noi stiamo ancora discutendo sull'asseverazione, se farla, non farla, come farla. Intanto qualcuno l'ha già fatta e la evidenzia anche come cosa da vantarsene!

Allora qualcuno mi chiede: "...Come facciamo per asseverarci anche noi?".

Altre due domande.

L'articolo 51 che prevede l'asseverazione, è collegato all'articolo 30 che prevede l'esimente della responsabilità amministrativa ai sensi del decreto n. 231? Se è così, c'è una gerarchia ipotizzabile? Una gerarchia tra la certificazione e l'asseverazione di un sistema di gestione della salute e sicurezza dei lavoratori? Oppure, chi è certificato può fare a meno di essere asseverato? Oppure deve essere anche asseverato?

Sono domande apparentemente semplici.

Scusate, ma io devo andarlo a spiegare in aula.

Qui vedo molti colleghi di AiFOS che vanno in aula come me e che attendono risposte su queste domande. Vista la platea e il palco dei relatori, penso che siano domande legittime.

Proprio per questo AiFOS ha attivato una serie di percorsi di formazione sui sistemi di gestione, sia dal punto di vista della teoria che della qualificazione dei valutatori, perché ci siamo chiesti, al di là delle quaranta ore di formazione richieste degli enti di certificazione, se i soci AiFOS, in qualità di formatori alla sicurezza – anche se in gran parte sono formatori tecnici su attività tecniche – debbano essere formati sulle logiche e sui meccanismi dei sistemi di gestione della salute e sicurezza dei lavoratori.

Tutto questo è importante perché l'80% degli infortuni, ormai è assodato, avviene per comportamenti o inosservanze e riteniamo che i sistemi di gestione, al di là dell'asseverazione o certificazione, siano strumenti validissimi di prevenzione, per cui abbiamo interesse come associazione che venga incrementata e incentivata la loro introduzione nelle aziende italiane.

Proprio per questo motivo come sottotitolo del convegno abbiamo scelto: *“Sistemi di gestione come mezzo principe di prevenzione e tutela all'interno delle aziende”*.

Vi ringrazio dell'attenzione.

## **I modelli di organizzazione, gli obblighi di vigilanza**

di Michele Lepore<sup>1</sup>

A che cosa servono i modelli di organizzazione e di gestione? Dovrebbero servire da un punto di vista giuridico a far dimostrare al datore di lavoro che non ha commesso reati di lesioni personali colpose, o di omicidio colposo per violazione di normative di sicurezza e di salute. Ma in particolare di non aver tenuto comportamenti colposi dal punto di vista organizzativo. Questo è il punto. Perché le responsabilità del datore di lavoro sono responsabilità che normalmente i Giudici individuano quando c'è una colpa di organizzazione, quindi non una colpa per un comportamento, una colpa comportamentale, ma per un comportamento diretto per non aver messo in opera ed attuato un'organizzazione efficiente.

Questo è il primo punto. Perché non si può indagare, poi rinviare a giudizio, poi eventualmente condannare un datore di lavoro per non aver tenuto dei comportamenti diretti egli stesso nei confronti dell'evento. Ma semplicemente per non aver organizzato le attività in maniera tale che quell'evento non si verificasse.

Il secondo punto è collegato al perché e come è nato l'articolo 30 del D. Lgs. n. 81/08 che di fatto ha rivoluzionato il concetto e l'istituto della vigilanza. Perché per la prima volta in un testo normativo di sicurezza, è stato stabilito che il datore di lavoro ha l'obbligo di vigilare sui lavoratori.

L'articolo 18, al comma 3-bis, introdotto dal correttivo D. Lgs. n. 106/09, stabilisce che i datori di lavoro ed i dirigenti non solo hanno l'obbligo di vigilare sul comportamento dei dirigenti delegati, come detto nell'articolo 16, comma 3 bis, ma, per la prima volta datori di lavoro e

---

<sup>1</sup> Professore di Diritto del lavoro e di relazioni industriali, Universitas Mercatorum. Docente di Diritto della sicurezza sul lavoro Facoltà di Ingegneria, Università di Roma Sapienza. Presidente Onorario del Comitato Scientifico AiFOS.

dirigenti devono vigilare sul comportamento dei preposti e i preposti sul comportamento dei lavoratori.

Viene detto chiaramente che i datori di lavoro ed i dirigenti hanno l'obbligo di vigilanza sui lavoratori, sui preposti, sui lavoratori, sul comportamento dei lavoratori, sul comportamento del medico competente, sul comportamento degli installatori, sul comportamento dei fabbricanti, etc., etc. .

Ci troviamo di fronte un obbligo di vigilanza così esteso e così formalizzato, così formulato, che delle due l'una: o è un obbligo impossibile da adempiere, perché come fa un datore di lavoro a vigilare sui lavoratori? Come può farlo direttamente sui lavoratori? Non può farlo. Ed allora, per quale motivo è stato così formulato? Bisogna naturalmente stabilire che questi obblighi di vigilanza possano essere presunti come adempiuti in caso di adozione ed efficace attuazione di un modello di organizzazione di gestione preciso, che abbia al suo interno appunto, tutto un sistema di vigilanza preciso.

Quindi, la traduzione è questa: non è possibile richiedere ad un datore di lavoro di dimostrare che in quell'evento infortunistico lui aveva effettuato la vigilanza, perché questo non potrà mai dimostrarlo. Ma deve dimostrare che aveva organizzato le sue attività in maniera tale che il sistema di vigilanza fosse previsto, e fosse stato effettivamente attuato.

Solo così il magistrato potrà verificare l'adempimento di questo obbligo di vigilanza. Infatti, senza i modelli di organizzazione e di gestione, sarebbe stato introdotto l'istituto della responsabilità penale, oggettiva del datore di lavoro, cioè una norma incostituzionale, perché contraria all'articolo 27 della Costituzione che afferma come "la responsabilità penale è personale".

Quindi questo è il vero motivo per cui è utile confrontarsi sui modelli di organizzazione di gestione, perché se non ci fosse stata quella estensione "paurosa" dell'obbligo di vigilanza, esteso sugli stessi lavoratori, esteso addirittura agli stessi datori di lavoro, probabilmente i modelli di organizzazione e di gestione non sarebbero stati introdotti nella legge.

Diciamo anche – e questo è il secondo concetto – che la legge fa un piccolo passo in avanti, perché dice che "in caso di adozione e di efficace attuazione di questi modelli, si inverte l'onere della prova". Cioè il datore di lavoro, in caso di adozione e di efficace attuazione, si presume che abbia attuato gli obblighi di vigilanza ed abbia fatto tutto

quello che doveva fare da un punto di vista organizzativo per evitare l'infortunio.

Questo significa che, in presenza di un modello di organizzazione e di gestione adottato ed efficacemente attuato, l'onere della prova spetta al magistrato. Il magistrato dovrebbe dire: "È avvenuto questo infortunio. Il comportamento del lavoratore è stata la causa principale. Il lavoratore era stato formato, sì, però c'era il sistema di vigilanza? Le attività erano organizzate in maniera tale che questo comportamento lo possiamo ritenere veramente l'unica causa a cui addebitare l'infortunio? Le cause dell'infortunio? Cioè la causa da sola sufficiente a produrre quell'evento? Se c'è un modello di organizzazione e di gestione adottato ed efficacemente attuato, possiamo dire anche che il comportamento del lavoratore è stata l'unica causa".

Ovviamente, a fronte di questo modello, il magistrato non potrà dire al datore di lavoro: "Dimostri però che è stato effettivamente organizzato un sistema di gestione e vigilato", perché, a sua volta, il datore di lavoro potrebbe rispondere che in attuazione della legge si presume che egli lo abbia applicato e quindi deve essere il magistrato che deve dimostrare se ci sono falle nel modello di organizzazione e di gestione adottato ed efficace mente attuato.

Viene da chiedersi, a questo punto, a cosa serva l'asseverazione o la certificazione. Si evidenziano, a questo proposito, due scopi principali.

Il primo scopo serve a dichiarare in maniera *ex professo*, per così dire, cioè con una dichiarazione di natura professionale o di carattere professionale, che quel modello di organizzazione di gestione era effettivamente adottato, perché conteneva tutti i passaggi che devono esserci affinché fosse in grado, questo modello, di garantire la sicurezza.

Perché se un modello di organizzazione e di gestione non contiene, ad esempio, dei passaggi procedurali relativi all'acquisto delle attrezzature di lavoro vuol dire che un aspetto fondamentale non è stato adottato.

Si tratta di un primo obiettivo determinante poiché, prima di essere certificato o asseverato, il modello organizzativo di un sistema deve essere, da parte di un certificatore, analizzato e verificato in tutti i suoi passaggi e procedure che ne attestino la completezza.

Ciò consente di poter attuare un buon modello organizzativo laddove non vi siano possibilità, per il datore di lavoro, di colpa organizzativa che sia causa, o concausa di un determinato infortunio.

Il secondo aspetto riguarda direttamente l'attività del certificatore e le modalità di controllo in quanto deve verificare e quindi asseverare o accertare l'efficace attuazione del modello organizzativo.

Questi due elementi devono coesistere al fine di garantire che un modello sia efficacemente attuato.

Affinché un modello possa essere efficacemente attuato lo si può garantire sia con delle relazioni che con i controlli. Per relazioni si intendono i feedback dei preposti nei confronti dei dirigenti e da parte dei dirigenti nei confronti del datore di lavoro; da parte dell'ufficio acquisti che relazioni mensilmente su acquisti dei macchinari, tutti marcate CE, ed erano stati fatti i controlli della conformità in base a quanto previsto dall'Allegato V del decreto legislativo n. 81.

Le relazioni, tuttavia, non sono sufficienti, anche se sono il primo passo.

Ci vogliono dei controlli all'ora "x", anche a spot, anche solo a campione, quindi *random*: i controlli devono essere impreveduti e il datore di lavoro vi deve soggiacere.

Dovrebbe esserci un controllo a spot a seguito del quale la certificazione potrebbe anche essere tolta, per mancanza di efficace attuazione, ed in questa ipotesi il datore di lavoro deve subito attuare le misure organizzative necessarie tali da poter avere nuovamente la certificazione.

Questi sono i due elementi fondamentali. Tuttavia, i controlli che vengono fatti attualmente dai certificatori di qualità, sono programmati, controllati, fissati una volta all'anno e a giornata predisposta. Il risultato di questo sistema consiste in una accelerazione di attività nel mese precedente alla visita per mettere a posto e firmare le carte e le procedure.

Diciamo la verità: questi non sono controlli.

O meglio, questo è il sistema attuale del controllo di qualità con adempimenti che si basano sul controllo periodico delle carte e delle procedure dove la cosiddetta sanzione viene chiamata "Non Conformità".

Il problema cambia radicalmente e profondamente quando si sta certificando un sistema di sicurezza.

Si tratta di due aspetti differenti e non bisogna fare confusione tra certificazione di qualità e sicurezza. Quindi le cose sono su due piani completamente diversi.



## **QUADERNI DELLA SICUREZZA AiFOS**

### **Rivista trimestrale dell'Associazione Italiana Formatori della Sicurezza sul Lavoro**



Direttore Responsabile: Rocco Vitale

Direzione e Redazione: via Branze, 45 - 25123 Brescia

tel. 030.6595031 - fax. 030.6595040

Sito web: [www.aifos.it](http://www.aifos.it) – mail: [quaderni@aifos.it](mailto:quaderni@aifos.it)

AiFOS è partner dell'Agenzia europea per la salute e la sicurezza sul lavoro (OSHA) di Bilbao.

AiFOS figura nell'Albo regionale "Lombardia Eccellente", costituito con Decreto n. 10678 di Regione Lombardia, per la realizzazione del progetto "Sicurezza sul lavoro e ricerca di nuove tecnologie per la prevenzione".

#### **Registrazione e iscrizione**

Registrazione al n.10 del registro periodici della cancelleria del Tribunale di Brescia in data 18 febbraio 2010.

Progetto grafico: Silvia Toselli

Stampa: Tipolitotas, via Ponte Gandovere, 3/5 Gussago (Bs)

Prezzo di questo numero: € 15,00 (spese di spedizione comprese)

Versamento sul conto corrente postale n. 74894502 intestato a:

AiFOS, via Branze, 45 - 25123 Brescia (Bs)

#### **Condizioni di abbonamento**

La rivista viene inviata gratuitamente a tutti i soci AiFOS che risultino in regola con il versamento della quota sociale annuale.

Le iscrizioni ad AiFOS si effettuano esclusivamente online dal sito [www.aifos.it](http://www.aifos.it) con il versamento della quota annuale di € 100,00.

#### **Hanno collaborato:**

Giovanni Alibrandi, Alberto Andreani, Chiara Ballarini, Fabrizio Benedetti, Riccardo Bianconi, Elena Bonfiglio, Silvana Bresciani, Ettore Bussi, Alessandro Cafiero, Pier Sergio Caltabiano, Marina Calabrese, Alberto Cerquaglia, Giuseppe Ciarcelluto, Dario De Andrea, Diego de Merich, Erick Faita, Lorenzo Fantini, Stefano Farina, Paola Favarano, Rosa Anna Favorito, Giulia Forte, Ermanno Franchini, Cinzia Frasccheri, Maria Frassine, Rosita Garcia, Maria Giovannone, Angelo Giuliani, Anna Guardavilla, Michele Lepore, Fabiola Leuzzi, Alessandra Ligi, Giuseppe Lucibello, Marialaura Manna, Laura Manfrin, Marco Masi, Francesca Morselli, Francesco Naviglio, Paolo Pennesi, Fabio Pontrandolfi, Aldo Preiti, Federico Ruspolini, Luca Saitta, Nirvana Salvi, Costantino Signorini, Giuseppe Spada, Michele Tiraboschi, Filippo Trifiletti, Silvia Toselli, Rocco Vitale, Carlo Zamponi.

#### **Precisazioni**

È vietata la riproduzione o la memorizzazione dei "QUADERNI DELLA SICUREZZA AiFOS" anche parziale e su qualsiasi supporto. La Direzione della rivista e l'Associazione Italiana Formatori della Sicurezza sul Lavoro declinano ogni responsabilità per i possibili errori o imprecisioni, nonché per eventuali danni risultanti dall'uso delle informazioni contenute nella presente pubblicazione.

*... se ci scambiamo una moneta  
avremo entrambi una moneta  
.... se ci scambiamo un'idea avremo  
entrambi due idee*

AiFOS è un'associazione  
senza scopo di lucro  
costituita da formatori,  
docenti, professionisti,  
consulenti ed aziende che  
operano nel campo della  
sicurezza sul lavoro.

La formazione è strumento  
di prevenzione per la salute  
e la sicurezza nei luoghi di  
vita e di lavoro.

La rivista scientifica  
trimestrale "Quaderni della  
Sicurezza AiFOS" presenta  
studi, ricerche, analisi  
e commenti di carattere  
monografico.



AiFOS è partner dell'Agenzia Europea  
per la salute e sicurezza sul lavoro  
(OSHA) di Bilbao

Con il contributo di:



Laboratorio Aifos  
Formazione & Sicurezza

**AiFOS - Associazione Italiana Formatori della Sicurezza sul Lavoro**

c/o CSMT Università degli Studi di Brescia  
via Branze, 45 - 25123 Brescia tel. 030.6595031 fax 030.6595040  
[www.aifos.it](http://www.aifos.it) [info@aifos.it](mailto:info@aifos.it)