

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

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

*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 Andrea¹

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

¹ 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 Fantini¹

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

¹ 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