

Relazione SINCERT

Luglio 2004

L'ACCREDITAMENTO DEGLI ORGANISMI OPERANTI LA CERTIFICAZIONE DEI SISTEMI DI GESTIONE PER LA SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO

Lorenzo Thione
Presidente SINCERT

1. PREMESSA

La tutela della salute e della sicurezza dei cittadini nelle attività professionali e nella vita civile costituisce una doverosa risposta ad una delle tante emergenti domande di qualità "sociale", qualità che trascende la tradizionale qualità "economica" finalizzata alla soddisfazione dei bisogni correlati agli specifici rapporti "contrattuali" tra produttore e cliente /consumatore e ormai largamente imposta dalle leggi di mercato.

È quindi ovvio che tale risposta provenga, in prima istanza, dalla legislazione europea (Direttiva 89/391) e nazionale (legge 626/94).

È però altrettanto vero che le sole misure "tecniche" previste dalla legislazione ed introdotte in una logica, per definizione, impositiva, ancorché certamente necessarie, possono risultare insufficienti ove non inserite in un contesto di scelta consapevole ed impegno spontaneo di tutti i soggetti interessati, caratteristico dell'approccio volontario alla qualità.

Nel nostro paese, tale realtà è stata compresa e colta, nella sua pienezza, dalle Parti Sociali che hanno prodotto un apposito documento (Linea Guida INAIL-ISPEL-UNI-Parti Sociali "Sistemi di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro – guida alla implementazione", 2001) che afferma in modo inequivocabile la necessità di un approccio sistemico alla gestione dei rischi relativi alla salute e sicurezza sul lavoro, basato, oltre che sui classici strumenti tipici di tale approccio, anche e soprattutto sulla consapevolezza e partecipazione delle risorse umane.

A livello nazionale, suddetta esigenza è stata ulteriormente recepita, sia in ambito cogente per le aziende a rischio di incidente rilevante con l'emanazione del Decreto del 9 Agosto 2000, sia a livello di normazione volontaria, con la pubblicazione da parte di UNI di tre importanti Norme (UNI 10616 – UNI 10617 – UNI 10672), anch'esse destinate principalmente alle aziende a rischio di incidente rilevante.

In ambito internazionale, sono stati sviluppati strumenti volontari che hanno conquistato ben presto una considerevole affermazione, proprio perché impostati in un'ottica di gestione per il miglioramento, alla base del quale stanno, per l'appunto, la consapevolezza, l'impegno e la partecipazione delle risorse umane coinvolte.

Tali strumenti sono rappresentati, fra gli altri, dai documenti normativi OHSAS 18001:1999 ed OHSAS 18002:2000 (il primo essendo più propriamente una Specifica Tecnica ed il secondo una Linea Guida).

Suddetti riferimenti ben recepiscono il fatto che il maggior contributo alla salute e sicurezza sul lavoro, deriva proprio dalla capacità umana di gestire i rischi, in una prospettiva di loro graduale minimizzazione (se non di totale eliminazione), piuttosto che dalla sola messa in atto dei, sia pur necessari, strumenti tecnici di protezione.

L'effettivo miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza sul lavoro richiede pertanto la predisposizione e implementazione di un opportuno sistema di gestione che costituisce, da un lato uno strumento propedeutico al rispetto delle norme cogenti (azione di per sé reattiva) e dall'altro un potente fattore di ottimizzazione della gestione dei rischi (approccio pro-attivo).

È del tutto evidente che l'adozione di un tale sistema – per definizione volontaria, pena il venir meno del suo significato più vero e sostanziale – non si sovrappone in alcun modo alla legislazione in materia di prevenzione, aggravando gli oneri a carico delle imprese, ma ne favorisce la naturale osservanza, semplificando di fatto la “vita” delle imprese stesse.

Dell'adeguatezza ed efficacia di tale sistema occorre, innanzi tutto, dare conferma alla organizzazione che lo ha adottato, e quindi fornire evidenza a tutte le altre parti interessate, tramite una valida e credibile certificazione di parte terza. Il riferimento normativo per il sistema deve pertanto configurarsi come standard “certificabile”.

Nella fattispecie, questi è stato individuato nella Specifica Tecnica OHSAS 18001:1999, supportata, sul piano interpretativo e applicativo, dalla Linea Guida INAIL-ISPEL-UNI-Parti Sociali, sopra richiamata.

La scelta di tale riferimento normativo consegue, come ovvio, al già citato carattere di “standard” internazionale assunto, di fatto, dal documento in oggetto; essa ha comunque carattere provvisorio, nell'attesa della possibile ed auspicata emanazione di un riferimento nazionale o di veri e propri standard internazionali in materia.

2. LO SCHEMA DI ACCREDITAMENTO PREDISPOSTO DA SINCERT

I lavori di predisposizione di un apposito schema di accreditamento delle certificazioni dei sistemi di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro – basato su opportuni indirizzi applicativi del riferimento normativo generale (Specifico OHSAS 18001) finalizzati a garantire l'uniformità di approccio degli Organismi accreditati e il valore aggiunto delle certificazioni rilasciate – sono iniziati nel 2001 con la creazione di un Gruppo di Lavoro, aperto, fin dalla sua costituzione, alla partecipazione di tutte le parti interessate.

Ancorché lo schema in oggetto non rientri ancora nell'ambito degli Accordi internazionali di mutuo riconoscimento (MLA EA e IAF), nella definizione e strutturazione di tali indirizzi e previo opportuno adeguamento dei contenuti, si è fatto riferimento alla normativa quadro recepita da detti Accordi per le certificazioni dei sistemi di gestione ambientale (Guida ISO/IEC 66:1999 e Guida EA 7/02) che presentano sensibili analogie con i sistemi in oggetto. L'impostazione generale dello schema dovrebbe, pertanto, risultare ben allineata con possibili futuri sviluppi in ambito MLA.

Le attività del Gruppo di Lavoro – a cui hanno preso parte decine di tecnici degli Organismi di certificazione, delle Amministrazioni, delle Parti Sociali, nonché singoli esperti di settore – si sono sviluppate attraverso stadi successivi di perfezionamento per un periodo di oltre 2 anni ed hanno condotto alla redazione di una bozza preliminare di Regolamento Tecnico (RT) per lo schema in oggetto.

Il documento è stata quindi sottoposta al vaglio di un “Sottocomitato di Accreditamento” appositamente costituito in ambito SINCERT, al fine di rafforzare il coinvolgimento istituzionale delle parti interessate nel processo di definizione e messa a punto dello schema, nonché nella sua successiva gestione, accrescendo in tal modo la fiducia delle medesime nel valore e credibilità delle certificazioni accreditate.

Tale importante Organo statutario – di cui fanno parte rappresentanti di INAIL, ISPESL, CGIL, CISL, UIL, CONFCOMMERCIO, CONFAPI, CONFARTIGIANATO, CNA e CONFAGRICOLTURA – ha provveduto al riesame e alla messa a punto finale del documento ed alla sua approvazione in data Novembre 2003. Successivamente, in data Dicembre 2003, suddetta approvazione è stata ratificata dal Comitato di Accreditamento di SINCERT, conformemente alla procedure in vigore.

È stato quindi pubblicato il **Regolamento Tecnico SINCERT RT-12** “Disposizioni per la valutazione e la certificazione dei sistemi di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro” (Schema SCR), Rev. 00 del Novembre 2003.

Nella versione attuale, il documento verrà applicato per un periodo di sperimentazione pilota della durata di un anno.

Al termine verrà riesaminato, sulla base delle osservazioni avanzate e problematiche prospettate dagli Organismi di certificazione, nonché soprattutto delle esperienze di applicazione da parte delle organizzazioni certificate e certificande. Alla luce delle risultanze di tale riesame, potranno essere riviste talune prescrizioni, specie laddove possibili semplificazioni degli impegni procedurali a carico delle organizzazioni, nonché degli obblighi gravanti sugli Organismi di certificazione, non vadano a discapito dell’efficacia dei sistemi di gestione certificati.

Inoltre il documento è destinato ad essere integrato da specifiche guide per le micro-imprese (costituenti gran parte del panorama imprenditoriale italiano), per le imprese operanti nei settori dell’agricoltura e della pesca, e per le imprese dei settori delle costruzioni edili e navali, caratterizzate da particolari criticità in tema di sicurezza.

3. IL REGOLAMENTO TECNICO RT-12

Come accennato in precedenza, lo schema di accreditamento SINCERT – di cui il documento RT-12 costituisce la struttura portante – si ispira ampiamente alle raccomandazioni contenute nella Linea Guida INAIL-ISPESL-UNI-Parti Sociali.

Al riguardo, si osserva che l’utilizzo di documenti tecnici aventi carattere di guida è prassi corrente nella predisposizione di schemi di certificazione, specie nelle fasi iniziali (quali quella caratterizzante, per l’appunto, lo schema in oggetto), nell’attesa di poter disporre di più ampi e consolidati riferimenti normativi, di carattere nazionale o internazionale.

Ciò è chiaramente dimostrato dalla pluri-decennale esperienza in materia che ha visto molti di detti schemi nascere e consolidarsi sulla base, non già di norme universalmente riconosciute ed applicate al momento non ancora disponibili, ma di documenti tecnici particolari aventi funzione propedeutica e di indirizzo.

Si osserva inoltre che, nell'ambito di sistemi di certificazione volontaria, la individuazione del riferimento normativo rientra nella libera scelta delle parti interessate.

Se tale principio venisse negato, molti degli schemi di certificazione in vigore non regolati da vere e proprie norme nazionali o internazionali ma governati da specifiche di settore (esempio tipico la certificazione di prodotti/servizi) dovrebbero venir meno, con grave nocimento delle imprese che di essi utilmente si avvalgono e dei loro clienti.

In ogni caso, i riferimenti alla Linea Guida di cui sopra, contenuti nel Regolamento Tecnico RT-12, non introducono sostanziali requisiti aggiuntivi rispetto al documento normativo di riferimento (specifica OHSAS 18001:1999), ma rappresentano bensì utili criteri per la efficace verifica e la credibile dimostrazione della conformità alle prescrizioni (per loro natura generiche) del riferimento normativo, favorendo altresì l'uniformità di approccio da parte degli Organismi di certificazione.

Le disposizioni del Regolamento RT-12 si collocano, pertanto, in piena armonia con la lettera e con lo spirito della specifica OHSAS 18001:1999, rappresentando un importante strumento ai fini dell'applicazione ottimale di suddetto riferimento normativo.

Ciò premesso, si evidenziano nel seguito alcuni aspetti salienti del Regolamento SINCERT RT-12.

- Ai fini del rilascio della certificazione, deve essere riscontrata, non solo l'esistenza più o meno formalmente documentata del sistema di gestione, ma anche e soprattutto la sua efficacia, atteso che tale efficacia si sostanzia principalmente nella comunicazione intesa a favorire la partecipazione attiva di tutti i lavoratori e l'acquisizione della consapevolezza, dalle quali discendono i comportamenti virtuosi che, soli, possono ridurre, concretamente, il rischio delle attività lavorative.
- La certificazione può essere rilasciata solo previo accertamento della capacità delle organizzazioni valutate di assicurare il rispetto delle norme cogenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Al riguardo, l'Organismo di certificazione deve eseguire verifiche a campione che sono intese esclusivamente ad acquisire un sufficiente livello di fiducia in tale capacità, e non si configurano, in alcun modo, come sostitutive dei controlli di competenza delle Pubbliche Autorità. È evidente, tuttavia, che, pur non essendo specificatamente rivolta a tal fine, l'azione svolta dall'Organismo favorisce, come già detto più volte, il rispetto delle norme cogenti.
- Le modalità e relative competenze di valutazione devono tenere conto delle diversità esistenti nei diversi settori merceologici e nelle diverse realtà aziendali. A tal fine, i settori merceologici sono stati suddivisi in macrosettori, secondo un criterio di omogeneità dei rischi prevalenti e, in base a tale suddivisione, sono stati definite le modalità ed i tempi di valutazione.

Come già accennato, sono allo studio criteri aggiuntivi e specifici per favorire l'accesso alla certificazione da parte delle microimprese, nonché delle imprese operanti in settori di particolare criticità o specializzazione.

- Sono stati definiti con precisione i criteri di campionamento da adottare nella programmazione e pianificazione degli audit, in modo da garantire l'uniformità di approccio da parte dei diversi Organismi di Certificazione.
- Sono state individuate regole stringenti per la gestione delle non conformità maggiori, che possono riguardare, sia gli aspetti volontari, sia quelli cogenti.
- Agli auditor è richiesta una elevata professionalità, in prospettiva garantita anche tramite conseguimento di apposita certificazione del personale.

4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il conseguimento della certificazione del sistema di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro, in conformità alle disposizioni del Regolamento SINCERT RT-12, costituisce ampia garanzia del reale impegno della organizzazione certificata a gestire al meglio i rischi connessi con l'attività lavorativa, favorendone la minimizzazione in un'ottica di miglioramento continuo che fa perno sul coinvolgimento, sulla sensibilizzazione e sulla consapevolezza dei lavoratori.

Tale certificazione promuove la salvaguardia delle risorse umane, riducendo i costi diretti e indiretti correlati con le malattie professionali e gli infortuni sul lavoro (costi umani ed economici gravanti sui singoli, sulle famiglie, sulle imprese e sul paese tutto), e favorisce la costante individuazione di nuove aree di miglioramento.

Essa si configura, inoltre, come forte elemento distintivo dell'approccio etico della organizzazione alla propria attività e, come tale, costituisce fattore di competitività a tutto campo in un "mercato" (pubblico e privato) sempre più sensibile ai risvolti sociali della qualità.

Nel contesto di una realtà imprenditoriale a cui, purtroppo, non appaiono del tutto estranee la ricerca dell'ingiusto profitto e la falsificazione delle comunicazioni societarie, occorre, però, evitare con la massima cura che le certificazioni dei sistemi di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro si riducano a mere ed ingannevoli operazioni di facciata, finalizzate all'ottenimento di riconoscimenti formali da utilizzare come strumenti di negoziazione commerciale nei confronti della committenza privata o di facilitazioni amministrative nei riguardi delle Pubbliche Amministrazioni. Occorre impedire che esse siano gestite con logiche di puro "business" da parte degli Organismi di certificazione, con la complicità, purtroppo sempre presente, di organizzazioni compiacenti. Tutto ciò avrebbe, infatti, conseguenze devastanti per la credibilità dell'intero sistema di certificazione.

È proprio per limitare, nella misura del possibile, i rischi di tali deprecabili eventualità, che SINCERT, con la significativa collaborazione delle Parti Sociali e degli stessi Organismi di certificazione, ha predisposto un solido schema di accreditamento, basato sul Regolamento Tecnico RT-12.

Certamente lo schema è suscettibile di ulteriori miglioramenti e, anche in tale prospettiva, SINCERT partecipa attivamente ai lavori dell'apposita Commissione costituita in ambito UNI ed incaricata di elaborare un apposito riferimento normativo nazionale per i sistemi in oggetto. Sarà cura di SINCERT adeguare i documenti e criteri di accreditamento al nuovo riferimento normativo, non appena questi verrà pubblicato.

SINCERT confida che le certificazioni dei sistemi di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro – emesse nel rigoroso rispetto delle regole, sia dello schema attuale, sia a maggior ragione degli schemi futuri perfezionati anche sulla base delle evoluzioni normative di cui sopra – sapranno arrecare un sostanziale contributo al miglioramento delle condizioni di lavoro, in modo che il Lavoro possa veramente rappresentare un momento di massima espressione della dignità umana, così come stabilito dalla Costituzione che pone il lavoro a fondamento della nostra Repubblica, e non già un momento di sofferenza e di lutto per i lavoratori e le loro famiglie come, malauguratamente, accade ancora troppo spesso.

SINCERT condivide, tuttavia, le preoccupazioni, da più parti espresse, in ordine alla criticità della tendenza in atto che, pur recependo giuste ed irreversibili istanze del moderno contesto socio-economico, porta a sovrapporre, sulle organizzazioni produttrici di beni e servizi, una molteplicità di sistemi di gestione, richiedendo la predisposizione di regole e procedimenti distinti e procedendo, quindi, a certificazioni di conformità separate. Ciò è fortemente problematico in quanto fonte di ripetizioni e sovrapposizioni, in fase, sia di implementazione, sia di certificazione dei sistemi, con oneri assai elevati e sostanzialmente ingiustificati.

SINCERT è pienamente consapevole di tali criticità ed è impegnato a porvi efficace e tempestivo rimedio, contribuendo allo sviluppo ed affermazione di un valido approccio integrato alla "qualità a tutto campo".