



*Organismo Paritetico ai sensi
dell'art. 51 del d.lgs. n. 81/2008*

L'asseverazione dei modelli di organizzazione e di gestione della salute e sicurezza sul lavoro

Questioni interpretative e applicative





*Organismo Paritetico ai sensi
dell'art. 51 del d.lgs. n. 81/2008*

L'asseverazione dei modelli di organizzazione e di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (MOG)

Questioni interpretative e applicative

a cura della Commissione paritetica tecnicamente
competente della Fondazione Rubes Triva¹

¹ Composta da Maria Ilaria BARRA, Cinzia FRASCHERI, Ennio DOTTORI, Marco LUPI, Paolo PASCUCCI (presidente) e Antonio TERRACINA.

Fondazione Rubes Triva
Lungotevere dei Mellini, 30
00193 Roma
tel. 06.32690411
fax 06.3222595

<http://www.fondazionerubestriva.it>

Tutti i diritti sono riservati.

I contenuti possono essere riprodotti o diffusi (anche integralmente) a condizione che ne venga data comunicazione alla Fondazione Rubes Triva e sia citata la fonte.

Documento distribuito gratuitamente da Fondazione Rubes Triva

Finito di stampare nel mese di ottobre 2017 presso Tipografia Claudio Neri srl
Roma - Via Cremera, 6b/10 - Tel. 06.8417145 - E-mail: tipografianeri@tiscali.it

Indice

Introduzione	7
I. Il modello partecipativo quale principio determinante dell'asseverazione	17
II.A. Il collegamento tra il contratto collettivo applicato dall'impresa e l'organismo paritetico di riferimento	23
II.B. L'asseverazione nelle società che svolgono più attività	33
III. Il ruolo e il coinvolgimento del RLS nella decisione dell'azienda di asseverarsi e durante le fasi del percorso	43
IV. I compiti della Commissione paritetica valutativa tecnicamente competente e del Gruppo di valutazione	49
V. Il modulo sulla rappresentanza e sul modello partecipativo nella formazione degli auditor	57
VI. La rilevanza della valutazione e delle conseguenze in caso di evidenti mancanze nell'applicazione del modello organizzativo nelle aziende in via di asseverazione.	61
VII. Il supporto e l'affiancamento alle imprese durante tutto il percorso di asseverazione	71
VIII. La comunicazione dell'asseverazione agli organismi pubblici di vigilanza	77

Prefazione

“was sind deine motivationen”

Klemens Wenzel von Metternich

Gli ambienti di lavoro sono luoghi di potenziale pericolo per la salute e la sicurezza dei lavoratori che operano e interagiscono nelle attività produttive del ciclo dei rifiuti. E' obiettivo di tutti i soggetti interessati perseguire e progettare – concretamente - azioni decise in un'ottica di tutele generalizzate, agendo in primo luogo sull'organizzazione del lavoro.

L'idea di creare ambiti di lavoro che valorizzino il benessere e la salute dell'individuo si sta sempre più diffondendo, nella consapevolezza che sia strategia utile adempiere le responsabilità etiche e giuridiche anche perseguendo i benefici economici associati.

In quest'ottica, la prevenzione degli infortuni è la base su cui sviluppare le politiche di miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza negli ambienti di lavoro. Una concezione delle politiche di salute e sicurezza basate sugli aspetti formali del rispetto delle norme, o sul timore delle conseguenze che possono derivare da un evento dannoso, ha indotto le aziende a organizzarsi nella gestione della sicurezza con un atteggiamento adattivo/reattivo.

Ora, anche se con qualche ritardo, e in maniera non omogenea, si sta superando l'approccio culturale “all'adempimento” a favore della necessità dei “risultati” nella gestione della sicurezza. Questo è divenuto possibile anche attraverso la consapevolezza che una buona gestione della SSL è utile sia sotto il profilo organizzativo/gestionale sia per dare risposta alla responsabilità etica, giuridica e all'immagine dei soggetti coinvolti.

In tale contesto, s'inserisce il quadro normativo europeo e nazionale imperniato su un sistema di regole dove i fattori organizzativi della prevenzione richiedono competenze in grado di definire procedure, adempimenti (per garantire gli obblighi di prevenzione aziendale) e parametri che conciliano efficienza e tutela dei lavoratori.

Ora, in questo cambio di direzione e alla presenza di normative certe, occorre

sviluppare delle strategie di prevenzione della salute e sicurezza attraverso sistemi capaci di renderle effettive, attraverso l'adozione di strumenti e metodologie di analisi che consentono il raggiungimento di tali obiettivi.

Per prevenire i rischi di infortuni occorre rendere prevedibili le conseguenze imprevedibili dei danni derivanti nell'impiego di determinati fattori o di agenti aventi potenzialità di pericolo.

Com'è noto, con il d.lgs. 81/2008, all'art. 2 comma 1 lett. dd, il legislatore ha definito il modello organizzativo di sicurezza sul lavoro la cui adozione consente al datore di lavoro, attraverso regole o procedure idonee a prevenire i reati di omicidio colposo o lesioni gravi e gravissime commesse con violazione delle norme di sicurezza sul lavoro, di potersi avvalere dell'esonero dalla "culpa in vigilando" sui delegati.

Detto ciò, appare chiaro che l'adozione di un modello organizzativo di gestione della sicurezza sul lavoro, che il legislatore nazionale ha inteso debba essere partecipativo, in perfetta sintonia con la Direttiva quadro europea 89/391, è indicativa della volontà del datore di lavoro di favorire l'impianto partecipativo del modello per sviluppare le tutele dei lavoratori in una logica proattiva.

Infine, come Presidente della Fondazione Rubes Triva e redattore della presente prefazione, mi corre l'obbligo richiamare, nella necessità di un miglioramento continuo dei modelli culturali su salute e sicurezza, quanto condiviso nella fattiva collaborazione tra la Fondazione che rappresento e UNI, con la prassi di riferimento UNI/PdR 22:2016: ".....in quanto finalizzata al rilascio della asseverazione da parte di un organismo paritetico, pone particolare attenzione agli elementi fondamentali del modello partecipativo nell'ambito del MOG, privilegiando gli obblighi giuridici allo svolgimento del ruolo del Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza e alla partecipazione attiva dei lavoratori. Lo scopo dell'asseverazione è l'attestazione della bontà organizzativa messa in atto e mantenuta nel tempo da parte di un'azienda asseverabile che ne richiede il rilascio e un organismo paritetico che, in particolare, vista la sua natura, verificherà anche la bontà partecipativa realizzata e perseguita".

Il Presidente della Fondazione Rubes Triva
Massimo Cenciotti

Introduzione²

Le norme sull'asseverazione

Per comprendere esattamente di che cosa si sta parlando quando si parla di asseverazione dei modelli di organizzazione e di gestione della sicurezza sul lavoro occorre partire dalle previsioni normative: i commi 3-bis e 3-ter dell'art. 51 del d.lgs. n. 81/2008.

La prima di esse prevede che «Gli organismi paritetici svolgono o promuovono attività di formazione..., nonché, 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 di cui all'art. 30, della quale gli organi di vigilanza possono tener conto ai fini della programmazione delle proprie attività». La seconda stabilisce che «Ai fini di cui al comma 3-bis, gli organismi paritetici istituiscono specifiche commissioni paritetiche, tecnicamente competenti».

Ci si trova dunque nell'ambito dei compiti attribuiti agli organismi paritetici in materia di sicurezza sul lavoro, vale a dire quegli organismi – come li definisce espressamente l'art. 2, lett. ee, del d.lgs. n. 81/2008 – «costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, quali sedi privilegiate per: la programmazione di attività formative e l'elaborazione e la raccolta di buone prassi a fini prevenzionistici; lo sviluppo di azioni inerenti alla salute e alla sicurezza sul lavoro; l'assistenza alle imprese finalizzata all'attuazione degli adempimenti in materia; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento».

Nello specifico, poi, la previsione dell'asseverazione si raccorda con l'art. 30 dello stesso d.lgs. n. 81/2008, il quale prevede i requisiti necessari affinché il modello di organizzazione e di gestione della sicurezza sul lavoro ivi previsto

² Questa Introduzione ripropone ampi stralci del saggio di P. PASCUCCI, *L'asseverazione dei modelli di organizzazione e di gestione*, in "I Working Papers di Olympus", n. 43/2015, <http://olympus.uniurb.it/images/wpo/2015/wpo43.pascucci.pdf>

possa essere idoneo ad avere efficacia esimente della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica di cui al d.lgs. n. 231/2001 conseguente al verificarsi dei reati di omicidio colposo (art. 589 c.p.) e di lesioni colpose gravi o gravissime (art. 590 c.p.) commessi con violazione delle norme prevenzionistiche.

La mancata definizione

A differenza di quanto accade per la maggior parte dei concetti su cui fa leva, il d.lgs. n. 81/2008 non fornisce una definizione dell'asseverazione. Ciò probabilmente dipende dalla fretta con cui l'istituto è stato inserito nella versione finale del decreto correttivo n. 106/2009.

La mancanza di una definizione legislativa rischia di lasciare pericolosamente il concetto di "asseverazione" in una dimensione quanto mai nebulosa, con ciò che può conseguire, ma non impedisce di considerare tale attività come coerente con le funzioni esercitabili dagli organismi paritetici. Se infatti, definendo tali soggetti nell'art. 2, lett. ee, il legislatore non menziona l'asseverazione tra le funzioni che svolgono, tuttavia essa, oltre ad essere espressamente contemplata dalla legge (art. 51, comma 3-bis), è senz'altro riconducibile nell'ambito dei compiti di «assistenza alle imprese finalizzata all'attuazione degli adempimenti in materia» di cui parla la definizione degli organismi paritetici (art. 2, lett. ee).

È peraltro evidente che la mancata definizione dell'asseverazione – con riferimento sia alla sua esatta nozione ed alle sue reali finalità, sia alle sue modalità di realizzazione – crea seri problemi soprattutto per quanto attiene ai profili delle responsabilità dei soggetti asseveranti e dei soggetti a favore dei quali l'asseverazione è resa.

Sette elementi per un'analisi in dettaglio

Analizzando specificamente la previsione dell'asseverazione nell'art. 51 del d.lgs. n. 81/2008, si possono cogliere vari elementi che meritano peraltro di essere letti sistematicamente.

-
- 1) In primo luogo, non si deve sottovalutare quanto previsto dal comma 3, il quale, attualizzando il criterio di delega di cui all'art. 1, comma 2, lett. h, della legge n. 123/2007, prevede che gli organismi paritetici possono supportare le imprese nell'individuazione di soluzioni tecniche e organizzative dirette a garantire e migliorare la tutela della salute e sicurezza sul lavoro. Ciò significa che il contributo alle imprese degli organismi paritetici non riguarda soltanto la verifica di quanto da esse realizzato sul piano dell'organizzazione della sicurezza sul lavoro (nella quale si riconduce l'asseverazione), bensì anche la fase della vera e propria costruzione di tale organizzazione, ad esempio supportando le imprese nella stessa attuazione dei modelli di organizzazione e di gestione.
 - 2) Il secondo elemento, risultante dal comma 3-bis, consiste nel fatto che l'asseverazione di cui si sta parlando è una fattispecie che, lungi dal caratterizzarsi come estemporanea e sganciata dal resto del sistema, rientra a pieno titolo tra le attività ed i servizi di supporto al sistema delle imprese svolte dagli organismi paritetici. Non a caso, l'asseverazione si configura come parte della più ampia attestazione dello svolgimento delle attività e dei servizi di supporto.
 - 3) Il terzo elemento, anch'esso affiorante dal comma 3-bis, riguarda il fatto che il rilascio da parte degli organismi paritetici dell'attestazione dello svolgimento delle attività e dei servizi di supporto al sistema delle imprese, tra cui l'asseverazione, avviene su richiesta delle imprese.
 - 4) Il quarto elemento, ancora emergente dal comma 3-bis, è che l'asseverazione ha ad oggetto sia l'adozione sia l'efficace attuazione dei modelli organizzativi e di gestione di cui all'art. 30, così evidenziandosi come essa non possa limitarsi a riguardare un dato puramente formale (l'adozione del modello) né tantomeno a riconnettersi ad un momento isolato avulso da un processo in corso. Diversamente da quanto accade nell'accesso ispettivo degli organismi pubblici di vigilanza, che focalizzano la situazione in un dato e preciso momento storico (appunto quello del loro accesso), qui occorre monitorare l'attuazione del modello in un arco temporale che sia sufficiente ed adeguato per verificarne l'efficacia. Viene alla mente la differenza tra la fotografia istantanea e la ripresa cinematografica.

-
- 5) Il quinto elemento, sempre risultante dal comma 3-bis, consiste nella possibilità per gli organi di vigilanza di tener conto dell'asseverazione ai fini della programmazione delle proprie attività. Orbene, questa è la lettura della norma che è sempre stata accreditata, ma, a ben guardare, il tenore letterale della stessa norma sembrerebbe deporre in un senso lievemente differente. Sul piano squisitamente testuale, l'asseverazione è prevista in un inciso – come tale limitato da virgole – nel quale figura come parte delle attività e dei servizi di cui gli organismi paritetici rilasciano attestazione su richiesta delle imprese. Se si legge attentamente la disposizione per come è formulata anche attraverso la punteggiatura, è facile osservare come l'oggetto della considerazione da parte degli organi di vigilanza non sarebbe tanto (e soltanto) l'asseverazione quanto piuttosto l'attestazione delle attività e dei servizi (tra cui appunto anche l'asseverazione). Diversamente non sarebbe stata necessaria la virgola prima dell'espressione “della quale”. È più che evidente che l'interpretazione di una norma di legge non può basarsi solo su di una sua lettura puramente letterale, ma è indubbio che questa non può essere ignorata specialmente ove non sia incoerente con una lettura sistematica volta ad accertare la ratio della previsione (l'intenzione del legislatore). Orbene, se si legasse la considerazione degli organi di vigilanza alla sola asseverazione, risulterebbero incomprensibilmente irrilevanti, ai fini della programmazione della stessa vigilanza, le altre attività svolte dagli organismi paritetici a supporto delle imprese nel campo della prevenzione.
- 6) D'altro canto, e qui emerge il sesto elemento risultante dal comma 3-ter, è ai fini di cui al comma 3-bis – di tutto il comma 3-bis – che gli organismi paritetici istituiscono specifiche commissioni paritetiche, tecnicamente competenti. Ciò equivale a dire che è tutta l'attività di supporto alle imprese, compresa ovviamente l'asseverazione, a richiedere quelle specifiche competenze tecniche in mancanza delle quali, a ben guardare, verrebbe a perdere di significato la stessa possibilità per gli organi di vigilanza di tenere conto ai fini di programmazione della vigilanza di quanto fatto dagli organismi paritetici.
- 7) Strettamente legato a questo è poi il settimo elemento, sempre derivante

dal comma 3-ter, consistente nel fatto che tutte le attività di supporto, compresa l'asseverazione, sono svolte da commissioni che sono non solo "tecnicamente competenti", ma sono anche "paritetiche". Un elemento, a ben guardare, significativo per tentare di dipanare la intricata matassa di cui ci si sta occupando. La composizione paritetica delle commissioni tecniche che svolgono le attività di supporto alle imprese, compresa l'asseverazione dei modelli, indica innanzitutto che, per quanto riguarda quest'ultima, si è in un campo differente rispetto a quello della certificazione. Le commissioni paritetiche in questione, come del resto gli organismi paritetici da cui promanano, non sono propriamente soggetti terzi, indipendenti o neutrali, bensì sono l'espressione congiunta delle due istanze di rappresentanza degli interessi che vengono in gioco, vale a dire le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (art. 2, lett. ee). È quindi sempre nel sistema e nella logica della bilateralità, o se si vuole nella cornice del "controllo sociale bipartisan", che si svolge anche l'attività tecnica di supporto alle imprese. Una bilateralità ed un controllo sociale che, in ultima istanza, sono pur sempre legittimati dall'adesione volontaria dei datori di lavoro e dei lavoratori e, correlativamente, delle loro istanze di rappresentanza collettiva.

Dunque, per come è attualmente prevista, la commissione tecnica paritetica non pare corrispondere formalmente a quell'organismo di certificazione e di ispezione che interviene nei processi di certificazione e di accreditamento dei sistemi di gestione. È piuttosto lo strumento mediante il quale il sistema della bilateralità può intervenire a verificare la bontà organizzativa in materia di sicurezza sul lavoro di un'impresa che aderisce a tale sistema bilaterale ed a favore della quale il sistema della bilateralità ha posto in essere azioni di supporto.

Come la commissione tecnica paritetica non è un organismo di certificazione, così l'asseverazione – per come è inserita nella trama normativa del d.lgs. n. 81/2008 – non è uno strumento né fungibile né sostitutivo rispetto ai normali canali di certificazione dei sistemi di gestione, che tuttavia, è bene ricordarlo, nel d.lgs. n. 81/2008 non sono considerati.

La valenza dell'asseverazione

È evidente che il legislatore ha riservato all'asseverazione una modesta rilevanza giuridica sul piano formale, che tuttavia non equivale ad un'irrelevanza sul piano sostanziale.

Sul piano formale, la rilevanza dell'asseverazione, come del resto quella dell'attestazione di cui essa fa parte, riguarda soltanto la possibile considerazione da parte degli organismi pubblici di vigilanza ai fini della programmazione della loro attività. Il legislatore ha infatti posto l'attività di supporto svolta dal sistema della bilateralità, compresa l'asseverazione, in una sorta di comunicazione speciale con il sistema pubblico di vigilanza peraltro solo a fini programmatori della medesima.

Le radici di ciò si rinvengono nella previsione assai tranchant di cui all'art. 7 della legge n. 123/2007, poi abrogata dal d.lgs. n. 81/2008, che riconosceva agli organismi paritetici il potere di effettuare nei luoghi di lavoro, rientranti nei territori e nei comparti produttivi di competenza, sopralluoghi finalizzati a valutare l'applicazione delle vigenti norme in materia di sicurezza e tutela della salute sui luoghi di lavoro, venendo informata degli esiti di tali sopralluoghi la competente autorità di coordinamento delle attività di vigilanza alla quale gli stessi organismi potevano chiedere di disporre l'effettuazione di controlli in materia di sicurezza sul lavoro mirati a specifiche situazioni.

Di quelle drastiche previsioni – dalle quali traspariva un discutibile ed improprio ruolo para-pubblico degli organismi paritetici – è rimasta qualche traccia più attenuata.

In primo luogo nel comma 6 dell'art. 51, in base al quale la necessità di una specifica competenza tecnica in materia di salute e sicurezza sul lavoro in capo al personale degli organismi paritetici condiziona anche la possibilità di questi ultimi di effettuare i sopralluoghi nei luoghi di lavoro rientranti nei territori e nei comparti produttivi di competenza per le finalità di cui al comma 3 (vale a dire per supportare le imprese nell'individuazione di soluzioni tecniche e organizzative dirette a garantire e migliorare la tutela della salute e sicurezza sul lavoro).

In secondo luogo, nel troppo spesso trascurato, ma tutt'altro che insignificante, successivo comma 7, il quale prevede che gli organismi paritetici

trasmettano al comitato regionale di coordinamento di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 81/2008 una relazione annuale sull'attività svolta.

Dunque, sul piano squisitamente formale, è nella cornice del c.d. "controllo sociale e/o collettivo" che va letta la previsione dell'asseverazione.

Sarebbe tuttavia miope non cogliere la rilevanza che il legislatore ha riservato all'asseverazione sul piano sostanziale.

Concepita dal legislatore come parte della più complessa attività di supporto degli organismi paritetici alle imprese, l'asseverazione si iscrive in quel disegno di "sostegno" alla prevenzione aziendale quando questa si avvalga del supporto e del contributo delle parti sociali mediante lo strumento della pariteticità.

Infatti, seppure entro certi ridotti limiti (che sono connessi ai principi dell'ordinamento giuridico e delle responsabilità), il legislatore premia chi opera nel sistema della pariteticità, riservandogli una certa qual considerazione da parte degli organi di controllo. Una considerazione che pare indicare come il legislatore ritenga presuntivamente più affidabile chi opera nell'ambito del sistema della pariteticità.

Si tratta di una presunzione ben diversa da quella che qualcuno avrebbe voluto introdurre sul piano "individuale". Nondimeno, seppure ai limitati fini programmatori dell'attività di vigilanza di cui si è detto, il legislatore presume che il sistema della pariteticità consenta di realizzare assetti di prevenzione aziendale più affidabili (purché ovviamente dia corso a quanto richiesto dalla legge: attestazione, relazione al comitato regionale di coordinamento ecc.). Anzi, a tale proposito, occorrerebbe valorizzare il legame tra la relazione che gli organismi paritetici presentano al comitato regionale di coordinamento e la considerazione ai fini di programmazione della vigilanza delle attestazioni rese dagli stessi organismi paritetici: una considerazione che dovrebbe realizzarsi proprio in sede di comitato regionale di coordinamento.

Pertanto, fermi restando i principi generali tra cui quelli connessi alle responsabilità individuali, il legislatore indica, ancorché sommessamente, un modello preferenziale per corrispondere ai precetti di legge privilegiando chi implementi la prevenzione aziendale entro la cornice del supporto e del controllo sociale offerto dalla pariteticità.

Ciò, a ben guardare, non è che il risultato – per ora modesto quanto si vuole, ma comunque indicatore di una linea di tendenza che potrebbe auspicabilmente svilupparsi – della scelta di “non lasciare l’impresa da sola” di fronte all’adempimento degli obblighi di prevenzione.

Se, con la direttiva quadro n. 89/391/CE, si è optato per un modello di prevenzione aziendale partecipata che, entro i confini dell’impresa, ha affiancato al datore di lavoro le varie figure di supporto (responsabile del servizio di prevenzione e protezione, medico competente, rappresentante dei lavoratori per la sicurezza ecc.), con il d.lgs. n. 81/2008 si è, da un lato, confermato quel modello di sostegno tutto “interno” all’impresa proiettandolo nella prospettiva dell’“organizzazione”, e, dall’altro lato, si è anche scelto di individuare un ulteriore metodo di sostegno “esterno” alla stessa, vale a dire quello del supporto della pariteticità.

Limiti giuridici e prospettive

Una volta delineate quelle che potrebbero essere definite le scelte “filosofiche” o strategiche del legislatore, non resta che occuparsi dei risvolti più squisitamente giuridici della questione.

Senonché, su questo piano, balzano subito agli occhi i limiti dell’operazione compiuta con il decreto correttivo del 2009. Giustamente accantonata l’originaria pretesa di introdurre discutibili presunzioni e corrispondenze tra i modelli di organizzazione e di gestione e le responsabilità dei singoli, si è tuttavia purtroppo trascurato di tratteggiare in modo ben più puntuale le modeste innovazioni introdotte nel decreto.

In fondo, è ciò vale anche ai limitati fini della sua considerazione sul piano della programmazione delle attività di vigilanza, desta perplessità che per l’effettuazione dell’asseverazione non siano stati predefiniti, almeno mediante linee guida, rigorosi ed omogenei criteri metodologici: criteri il cui rispetto dovrebbe essere comunque considerato dal giudice in sede di valutazione, nel caso di specie, dell’adozione e dell’efficace attuazione del modello solo ai fini dell’applicazione del d.lgs. n. 231/2001.

Al di là degli esiti dello scrutinio giudiziale sull’adozione ed efficace attuazione

del modello, il puntuale rispetto di simili criteri potrebbe e dovrebbe valere quanto meno ad esonerare gli artefici dell'asseverazione da eventuali profili di responsabilità per colpa professionale, astrattamente ascrivibili ai membri delle commissioni tecniche paritetiche, non dovendosi peraltro trascurare gli ulteriori profili di responsabilità (per culpa in eligendo) evidenziabili in capo agli organismi paritetici in merito a scelte non corrette degli asseveratori.

Così come, su di un altro terreno e ferma restando la richiamata distinzione tra l'adozione ed efficace attuazione dei modelli di organizzazione e di gestione e le responsabilità individuali dei singoli, non può escludersi che, in caso di infortunio, a fronte di un modello correttamente asseverato alla luce di detti criteri, il datore di lavoro che in buona fede vi abbia riposto affidamento, oltre al possibile esonero dalla responsabilità degli enti di cui al d.lgs. n. 231/2001, possa beneficiarne sul piano della responsabilità individuale – se non sul piano dell'esclusione dell'elemento soggettivo del reato – quanto meno sotto il profilo della mitigazione del grado della colpa, che potrebbe valere a fini di quantificazione della pena.

È chiaro che l'esigenza di criteri generali ed omogenei non delegittima quanto è stato fatto finora nei singoli sistemi della bilateralità/pariteticità, nei quali le parti si sono impegnate ad individuare ex se tali criteri. Si tratta piuttosto di sostenere sul piano pubblicistico e, quindi, su quello della certezza delle regole giuridiche, la giusta e naturale "vocazione autoregolativa" dei sistemi della pariteticità ai quali compete indubbiamente cogliere le specificità del settore di riferimento seppure in un quadro generale auspicabilmente più chiaro e stabile.

I. Il modello partecipativo quale principio determinante dell'asseverazione

Si è deciso di trattare questo tema perché...

... riteniamo sia determinante in un MOG, per il quale viene richiesta l'asseverazione da parte di un datore di lavoro, che il modello organizzativo sia a carattere partecipativo e che, pertanto, il sistema di prevenzione attuato veda il pieno e costante coinvolgimento, nel rispetto dei ruoli, di tutti gli attori aziendali.

Come si è già visto, nel d.lgs. n. 81/2008 non si ha alcuna definizione di asseverazione. L'unico specifico riferimento sul tema, come noto, è presente nell'art. 51 dove, tra le attestazioni su richiesta delle imprese che l'organismo paritetico può rilasciare, viene prevista l'asseverazione riferita all'adozione e all'efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione (MOG), previsti a loro volta dall'art. 30, dello stesso decreto legislativo.

La chiara indicazione che dal legislatore perviene è quella di considerare l'asseverazione un'attestazione che ha delle caratteristiche proprie che la differenziano dalla certificazione, in quanto se diversamente, non vi sarebbe stato motivo di introdurre tale particolare specifico strumento. L'attribuire, poi, il potere di asseverare ai soli organismi paritetici, non può che essere considerato elemento centrale identificativo di tale procedura.

Anche in merito specifico ai MOG, il legislatore non ha mancato nell'evidenziare l'importanza del dover perseguire (e, nel caso specifico, garantendo non solo l'adozione, ma anche l'efficace attuazione nel tempo) un modello di prevenzione che ponga a centralità un sistema partecipativo, esplicitando, tra gli obblighi fondamentali dei quali l'adempimento è posto a base irrinunciabile, la consultazione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (art. 30, comma 1, lett. c).

La volontà del legislatore nel considerare parte integrante e non disgiunta

della bontà organizzativa di un'azienda, quale condizione oggetto di attestazione, la bontà partecipativa, non fa che confermare e allineare in modo coerente quanto previsto in tema di asseverazione con l'impianto complessivo e lo spirito che pervade il modello prevenzionale vigente. Che, seppur ancora scarsamente e diffusamente compenetrato nei modelli organizzativi aziendali, deve le sue origini definitorie al cambio di passo giunto dall'Europa sul finire degli anni ottanta; celebrando oggi circa trent'anni di applicazione.

L'intento del legislatore comunitario, difatti, come fin da subito emerse dalle chiare parole contenute nella direttiva quadro n. 89/391/CEE – a partire dai “Considerando”, e ricorrendo ad un triplice richiamo³ che ne rafforza ulteriormente la rilevanza – è senza dubbio quello di porre a centralità il principio (l'estensore parla di «indispensabile») della «partecipazione equilibrata» da parte dei lavoratori e dei loro rappresentanti, sui temi della tutela in ambiente di lavoro.

Indicando poi nell'articolato, oltre al concetto della «consultazione», quale elemento minimo fondamentale di interazione, anche quello della «partecipazione»⁴, il legislatore europeo pone per la prima volta in evidenza, non solo la differenza profonda tra i due termini, ma apre ad un concetto certamente di più ampio coinvolgimento, passando da un mero diritto di controllo (e, comunque anche di proposta) da parte dei lavoratori, a una pratica partecipativa, nella quale parte fondamentale dell'interazione si basa sulla permanenza e continuità dello scambio e della relazione.

3 Nel testo del Considerando n. 11, riferito ai lavoratori e ai loro rappresentanti, troviamo scritto: «(...) è inoltre indispensabile che essi siano in grado di contribuire, con una partecipazione equilibrata, conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali all'adozione delle necessarie misure di protezione». Così, nel Considerando n. 12, dove si legge: «è necessario sviluppare l'informazione, il dialogo e la partecipazione equilibrata in materia di sicurezza e di salute sul luogo di lavoro tra i datori di lavoro ed i lavoratori e/o loro rappresentanti grazie a procedure e strumenti adeguati, conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali». Infine, nel Considerando n. 14, nel quale si legge: «i datori di lavoro sono tenuti a informarsi circa i progressi tecnici e le conoscenze scientifiche in materia di concezione dei posti di lavoro, tenendo conto dei rischi inerenti alla loro impresa, ed a informare i rappresentanti dei lavoratori i quali esercitano funzioni di partecipazione nel quadro della presente direttiva, in modo da garantire un migliore livello di protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori».

4 All'art. 11, comma 1, della direttiva 89/391/CEE il legislatore comunitario, ponendo in chiaro i termini della consultazione e partecipazione dei lavoratori e/o dei loro rappresentanti scrive: «I datori di lavoro consultano i lavoratori e/o i loro rappresentanti e permettono la partecipazione dei lavoratori e/o dei loro rappresentanti in tutte le questioni che riguardano la sicurezza e la protezione della salute durante il lavoro. Ciò comporta: la consultazione dei lavoratori; il diritto dei lavoratori e/o dei loro rappresentanti di fare proposte; la partecipazione equilibrata conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali».

La rivoluzione, pertanto, del nuovo modello concettuale introdotto, non si concentra esclusivamente sulla novità dell'introdurre un modello in campo prevenzionale, al posto di un insieme di precetti normativi, già presenti nelle diverse legislazioni dei Paesi dell'Unione europea, ma soprattutto del delineare una diversa concezione delle relazioni aziendali (non più frontale e rivendicativa, ma circolare e basata sul confronto e la collaborazione permanenti), applicandola nella gestione dei temi inerenti la salute e sicurezza sul lavoro.

Il legislatore comunitario, in questo modo, sovvertendo profondamente le basi di una condizione che fino a quel momento aveva visto la collettività dei lavoratori⁵ (esclusivamente) titolare di un diritto da esercitare (e rivendicare) nei confronti dell'azienda, definisce per la prima volta come irrinunciabile la "necessità" per l'azienda di ricevere il contributo da parte dei lavoratori, attraverso la rappresentanza, al fine di ottenere un costante e migliore livello di tutela e protezione in ambiente di lavoro. Si innescava così, nei primi anni novanta, quel profondo processo culturale che, ben più ampio e profondo dell'introduzione di sole nuove specifiche disposizioni previste, avrebbe influenzato in modo irreversibile le pratiche aziendali di tutela.

La fedeltà ai valori espressi dal legislatore europeo, perseguiti nel recepimento della direttiva, all'atto dell'elaborazione del d.lgs. n. 626/1994, se di certo non fece mancare alcun richiamo specifico alle pratiche di consultazione e al principio partecipativo dei lavoratori e delle loro rappresentanze, nel corso degli anni novanta emerse con tutta evidenza la non trascurabile debolezza di un testo normativo eccessivamente "tiepido" nel prevedere disposizioni che determinassero la concretizzazione dei principi enunciati e, nel complesso, poco garante del fattivo cambiamento delineato. Mancando le forme di accompagnamento, di sostegno e gli strumenti applicativi per le imprese, la realizzazione del nuovo modello prevenzionale a carattere partecipativo trovò, oltre che difficoltà sul piano fattivo, un profondo ostacolo sul livello culturale.

5 In più occasioni la Cassazione fa riferimento al diritto collettivo dei lavoratori intesi come «collettività dei lavoratori di ciascuna azienda» o «comunità di rischio». In questo senso, cfr. Cass., 13 settembre 1982, n. 4874, in *Riv. giur. lav.*, 1982, II p.525; Cass., 5 dicembre 1980, n. 6339, in *Foro it.*, 1980, I, c. 3001.

È con il d.lgs. n. 81/2008 che il legislatore, portando a sistema l'esperienza e gli obiettivi non raggiunti nel passato, giunge a porre le condizioni per rendere concreta quell'evoluzione introdotta, ma non realizzata, andando ad intervenire sulle mancanze e sugli strumenti.

Richiamando tutti i principi partecipativi comunitari e confermando, in questo senso, tutte le disposizioni già introdotte nel d.lgs. n. 626/1994, forte di una scelta di valore complessiva mirata a favorire la chiarezza e la realizzazione del modello organizzativo, giunge ad integrare, consolidare e sviluppare i precetti legislativi tratteggiati nel passato, recuperando e riproponendo prioritariamente il concetto di fondo di stampo comunitario del modello partecipativo, introdotto e significativamente presente nella direttiva quadro n. 89/391/CEE, offrendo questa volta però modalità attuative e fattive.

È in questo senso che il d.lgs. n. 81/2008, non solo si può dire che consolida la rete di relazioni (interna ed esterna aziendale), quale elemento fondamentale attraverso il quale promuovere e far vivere la partecipazione attiva di tutti gli attori della prevenzione, nell'ambito ciascuno dei propri ruoli e funzioni, ma introduce gli strumenti operativi per giungere concretamente ed efficacemente ad operare in tal modo.

In questo preciso perimetro di azione si pone l'asseverazione di un modello di organizzazione e gestione, quale attestazione da parte di un organismo paritetico della bontà organizzativa e partecipativa di un'azienda.

Per questo l'asseverazione rappresenta, a differenza della certificazione, la modalità di attestazione più pienamente coerente e rispettosa dei principi comunitari che indicano nel modello organizzativo ad impianto partecipativo il cardine fondamentale sul quale far ruotare l'intero sistema di prevenzione all'interno dei contesti lavorativi.

Ma è nel rispetto di questo concetto che diviene determinante da parte dell'azienda, che matura la scelta di richiedere tale attestazione, non solo l'essere propensa a ricevere tale atto da parte di un organismo a struttura particolare⁶, quale l'Organismo paritetico, ma l'aver impostato il proprio sistema di prevenzione e la propria organizzazione secondo criteri partecipativi, che

⁶ Vedi il paragrafo II.A del presente manuale.

non si esauriscono quindi nel mero rispetto degli obblighi dettati sul piano normativo.

Alla luce di un decreto legislativo, quale il n. 81/2008, che come detto, ha rappresentato e mantiene vivo lo spirito innovativo introdotto dal legislatore comunitario nel quale la partecipazione attiva di tutti gli attori della prevenzione, a diverso titolo, è elemento irrinunciabile di un modello di prevenzione, è evidente che già solo nel rispetto dei precetti normativi l'adesione a tale modello diviene prassi ordinaria. Ma è proprio del diverso passo che il legislatore nazionale sembra proporre, anche mediante la scelta dell'asseverazione, che si concentra l'essenza di un'adesione – di qui fondamentale l'elemento della libera richiesta e non dell'imposizione normativa – consapevole e determinata da parte di un'azienda nel far proprio un modello di organizzazione e gestione che vede nella partecipazione, e non nella mera episodica consultazione, un valore da perseguire, in modo permanente.

La collocazione dell'asseverazione poi tra le forme di supporto previste a favore delle imprese pone senza dubbio tale attestazione⁷ non tra le pratiche certificative, nel caso delle quali di certo avrebbe richiesto una specifica attenzione normativa, anche solo nell'ambito di quanto disposto in tema di MOG, ma tra le forme di sostegno alle realtà lavorative a favore del garantire, come precisa il dettato del comma 3, dell'art. 51, e migliorare la tutela della salute e sicurezza sul lavoro.

Un supporto al sistema delle imprese che il legislatore non a caso decide di affidare all'organismo paritetico, proprio nel segno del rafforzamento che intende offrire – di qui le rilevanti differenze tra l'impianto normativo del 1994 e del 2008, pur entrambi ispirati dal modello prevenzionale comunitario – a favore della concreta e fattiva realizzazione delle pratiche di tutela, individuate nel

7 Indicativo ed esplicativo, in questo senso, quanto scritto nell'Introduzione della UNI/PdR 22:2016, quale *"Linee Guida per la procedura operativa per l'asseverazione dei modelli di organizzazione e gestione della salute e sicurezza nelle aziende dei servizi ambientali territoriali"*, dove si precisa che "La presente prassi di riferimento, in quanto finalizzata al rilascio dell'asseverazione da parte di un organismo paritetico, pone particolare attenzione agli elementi fondamentali del modello partecipativo nell'ambito del MOG, privilegiando gli obblighi giuridici relativi allo svolgimento del ruolo del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza ed alla partecipazione attiva dei lavoratori. Lo scopo dell'asseverazione è l'attestazione della bontà organizzativa messa in atto e mantenuta nel tempo da parte di un'azienda asseverabile che ne richiede il rilascio ad un organismo paritetico che, in particolare, vista la sua natura, verificherà anche la bontà partecipativa realizzata e perseguita".

caso specifico da un soggetto che, seppur terzo, racchiude in se in modo armonico e collaborativo le parti sociali, quali espressione della comunità aziendale nella sua interezza e nell'attenzione alle diverse istanze.

L'adozione di un modello partecipativo, inoltre, prima di costituire elemento fondante e determinante per un'azienda nel maturare la volontà di richiedere l'asseverazione del proprio MOG, rappresenta quella scelta organizzativa che, confermata da tempo da studi europei e nazionali, oggi fulcro del programma Europa 2020, ponendo a priorità il sistema delle relazioni e della circolazione delle informazioni, si vede favorita sul livello della competitività con le altre aziende, a partire dal fattore vincente rappresentato dalla trasformazione dei costi in investimenti, in primis nei riguardi del capitale umano e dalla tutela di questo, verso un miglioramento continuo.

La richiesta di asseverazione, pertanto, dovrebbe rappresentare per le aziende una fase del proprio percorso di sviluppo, individuando nella scelta di richiedere un'attestazione della bontà organizzativa e partecipativa posta in essere e mantenuta nel tempo (attraverso l'applicazione di un proprio MOG) ad un organismo paritetico, quale coerente conseguenza di un percorso (già) intrapreso e in via di potenziale perfezionamento che trova le ragioni in obiettivi di più alta motivazione e strategia aziendale.

Al contempo, il percorso di asseverazione, confermandosi tra le attività a supporto delle imprese, svolgendosi all'interno di un perimetro di impianto paritetico, può rappresentare, nell'ambito dell'azione di verifica del proprio MOG da parte di un'azienda, un'opportunità di crescita e sviluppo del proprio modello organizzativo, migliorando e potenziando il sistema delle relazioni e della collaborazione fattiva tra le figure della prevenzione aziendale, tra le quali i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, ma non meno gli stessi lavoratori.

II.A. Il collegamento tra il contratto collettivo applicato dall'impresa e l'organismo paritetico di riferimento

Si è deciso di trattare questo tema perché...

... dato che, ai sensi dell'art. 51 del d.lgs. n. 81/2008, l'asseverazione di un MOG è rilasciata da un "organismo paritetico" costituito ad iniziativa delle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e dato che uno dei principali indici di tale rappresentatività consiste nella sottoscrizione di contratti collettivi, appare fondamentale comprendere l'incidenza dell'applicazione o meno in un'impresa di un contratto collettivo ai fini della possibilità per un organismo paritetico di asseverarne il MOG.

La definizione legale di organismo paritetico ex art. 2, comma 1, lett. ee), del d.lgs. n. 81/2008

L'asseverazione si inserisce a pieno titolo nell'ambito dei compiti attribuiti agli organismi paritetici in materia di sicurezza sul lavoro. Come è noto, gli organismi paritetici – stando all'espressa definizione che ne dà l'art. 2, lett. ee), del d.lgs. n. 81/2008 – sono quegli organismi «costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, quali sedi privilegiate per: la programmazione di attività formative e l'elaborazione e la raccolta di buone prassi a fini prevenzionistici; lo sviluppo di azioni inerenti alla salute e alla sicurezza sul lavoro; l'assistenza alle imprese finalizzata all'attuazione degli adempimenti in materia; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento».

La suddetta definizione è richiamata espressamente dall'art. 51, comma 1, là dove si stabilisce che «a livello territoriale sono costituiti gli organismi paritetici di cui all'articolo 2, comma 1, lettera ee)».

L'asseverazione, dunque, è riconducibile nell'ambito dei compiti di «assistenza alle imprese finalizzata all'attuazione degli adempimenti in materia» di cui parla la definizione degli organismi paritetici (art. 2, lett. *ee*) e poi disciplinati dall'art. 51, commi 3 e ss., del d.lgs. n. 81/2008.

Per il settore del pubblico impiego, ai sensi del comma 5 dell'art. 51 del d.lgs. n. 81/2008, si prevede che agli effetti dell'art. 9 del d.lgs. n. 165/2001 gli organismi paritetici («di cui al comma 1») sono parificati ai soggetti titolari degli istituti della partecipazione di cui al medesimo art. 9.

I soggetti legittimati alla costituzione degli organismi paritetici

Stando alla definizione normativa, gli organismi paritetici abilitati a procedere all'asseverazione debbono essere necessariamente costituiti ad iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. *A contrario* ne consegue che qualora le associazioni non presentino la caratteristica della maggiore rappresentatività comparata, valutata a livello nazionale, l'organismo non avrà la legittimazione necessaria per esercitare le prerogative che gli sono attribuite dalla legge, tra cui l'asseverazione.

Tale circostanza, come è ovvio, non impedisce che l'organismo paritetico costituito ad iniziativa di soggetti privi della necessaria rappresentatività possa svolgere altri eventuali compiti che gli sono assegnati dalle parti che lo hanno costituito, purché non in contrasto con la legge. In buona sostanza è il criterio della maggiore rappresentatività a livello nazionale a fungere da spartiacque tra organismi abilitati a svolgere le funzioni indicate dal d.lgs. n. 81/2008 e quelli non abilitati.

Nessuna norma pare invece far riferimento al fatto che gli organismi paritetici possano svolgere le loro attività solo nelle aziende che applichino il CCNL stipulato dalle associazioni che costituiscono l'organismo paritetico. L'unico frammento normativo che sembra deporre in questo senso è l'inciso finale della definizione contenuta nell'art. 2, comma 1, lett. *ee*), là dove si prevede che l'organismo paritetico svolga ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o *dai contratti collettivi di riferimento*.

A parte il fatto che contratto collettivo di riferimento non vuol dire necessariamente contratto collettivo applicato in azienda, perché potrebbe voler dire contratto collettivo di settore, in ogni modo si potrebbe obiettare che il suddetto inciso riguardi solo le funzioni e le attività aggiuntive che integrano quelle legalmente attribuite agli organismi paritetici direttamente dal d.lgs. n. 81/2008, quale l'asseverazione (sul punto cfr. *infra* II.6).

Gli indici di rappresentatività secondo le indicazioni del Ministero e della Conferenza Stato-Regioni

Tanto il Ministero del Lavoro, per mezzo di circolari e note di chiarimento, quanto la Conferenza Stato-Regioni, nel disciplinare i contenuti e i percorsi formativi in materia di salute e sicurezza, hanno fornito una serie di indicazioni in merito all'individuazione degli organismi paritetici legalmente abilitati a svolgere le funzioni loro attribuite dalla legge, definendo in particolare quale sia la nozione di rappresentatività intesa in termini comparativi che deve contrassegnare le organizzazioni datoriali e sindacali abilitate a costituire organismi paritetici ex art. 2, comma 1, lett. ee), del d.lgs. n. 81/2008. Il quadro che ne emerge è assai frastagliato e contraddittorio giacché tali indicazioni da un lato alludono ai criteri tradizionali di maggiore rappresentatività elaborati nel tempo dalla giurisprudenza, dall'altro fanno leva sulla firma del CCNL applicato in azienda. E, ad ogni buon conto, non è detto che simili indicazioni siano comunque idonee a svolgere una funzione di filtro selettivo volto ad escludere alcuni organismi paritetici dall'esercizio delle prerogative riconosciute dal d.lgs. n. 81/2008 e comunque a dipanare tutti i dubbi e a sciogliere tutti i conflitti che si potrebbero creare nei singoli settori e nei singoli livelli territoriali.

(segue) nelle Circolari del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 29 luglio 2011, n. 20 e 5 giugno 2012, n. 13

In particolare, la circolare del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali del 29 luglio 2011, n. 20, occupandosi di formazione e informazione in materia di sicurezza svolta da enti bilaterali o organismi paritetici, ribadisce che i soggetti legittimati ad istituire organismi paritetici abilitati ad esercitare le funzioni indicate

dall'art. 51 del d.lgs. n 81/2008 sono solo quelli in possesso del requisito della rappresentatività intesa in senso comparativo. Tale verifica, secondo il Ministero, andrebbe «effettuata secondo i consolidati principi giurisprudenziali in materia», ma, si badi bene, solo ove il «possesso del requisito sia in dubbio».

In larga massima, secondo la tradizionale elaborazione della giurisprudenza, per sindacato maggiormente rappresentativo si deve intendere il sindacato che possieda una certa consistenza numerica; che presenti caratteristiche di intercategoriale, intesa sia in senso merceologico sia di categoria professionale; che sviluppi un'organizzazione articolata sull'intero territorio nazionale; che partecipi attivamente e con continuità alla contrattazione collettiva; che abbia diretta implicazione in conflitti di lavoro o in azioni per l'organizzazione di scioperi; che infine si ponga come stabile interlocutore dei poteri pubblici in casi di concertazione o dialogo sociale (cfr., *ex multis*, Cass. 30 marzo 1998, n. 3341).

Inoltre, secondo la circolare ministeriale, tale indicazione doveva essere valida solo in attesa del perfezionamento degli accordi in materia di formazione che sarebbero stati stipulati in Conferenza Stato-Regioni (su cui cfr. *infra*). Per il vero, sempre la circolare n. 20 del 2011 fa anche riferimento non solo al possesso dei requisiti di rappresentatività sin qui indicati, ma – introducendo un ulteriore criterio di legittimazione – alle sole associazioni firmatarie del CCNL applicato in azienda. Peraltro, sempre secondo la circolare in parola, l'organismo paritetico sarebbe abilitato a svolgere le funzioni attribuite dalla legge solo nel settore di riferimento ed esclusivamente nell'ambito territoriale nel quale è presente.

La successiva circolare del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali n. 13 del 5 giugno 2012, intervenendo sulla nozione di organismi paritetici legittimati all'attività formativa nel settore edile, ribadisce nuovamente che sono legittimati solo gli organismi paritetici (*rectius* enti bilaterali) emanazione delle parti sociali dotate del requisito di maggiore rappresentatività in termini comparativi e non tutti gli organismi frutto di qualsivoglia contrattazione collettiva in ambito edile. A questo punto, lungi dall'indicare i criteri per definire la suddetta rappresentatività, è lo stesso Ministero del Lavoro ad elencare quelli che, a suo giudizio, sono i contratti collettivi nazionali nel settore edile sottoscritti dalle

organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

***(segue)* nella nota 8 giugno 2015 del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali**

Il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali è ritornato sul tema anche con la nota 8 giugno 2015, prot. n. 9483, nella quale, rispondendo ad una serie di quesiti in materia di organismi paritetici, ha affermato che il datore di lavoro è tenuto a chiedere la collaborazione degli organismi, costituiti da una o più associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative, firmatarie del CCNL applicato dall'azienda. Secondo il Ministero, inoltre, la formulazione letterale della definizione fornita dall'art. 2, comma 1, lett. *ee*), del d.lgs. n. 81/2008 – ovvero «organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale [...]» – richiede che entrambe le parti (ossia almeno una associazione per parte sindacale e datoriale) siano comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Si arriva a sostenere addirittura che «laddove in sede ispettiva si riscontri la carenza dei requisiti previsti dalla citata norma in termini di rappresentatività sul piano nazionale per una o entrambe le associazioni stipulanti, si deve disconoscere la sua qualità di “organismo paritetico”». E che pertanto è «fatto obbligo al datore di lavoro verificare il possesso dei requisiti, previsti dal d.lgs. n. 81/2008, da parte dell'organismo paritetico».

***(segue)* nelle linee guida approvate dalla Conferenza Stato-Regioni il 25 luglio 2012**

Nelle linee guida approvate dalla Conferenza Stato-Regioni il 25 luglio 2012 si ritiene anzitutto che il “territorio” di riferimento nel quale operano gli organismi paritetici possa essere individuato nella Provincia, oppure, in caso di assenza del livello provinciale, nella Regione. In secondo luogo, nelle medesime linee guida viene individuato quale criterio presuntivo della c.d. “rappresentatività comparata” applicabile agli organismi paritetici – pur precisandosi che ciò vale

al solo fine di cui all'art. 37, comma 12, del d.lgs. n. 81/2008 – quello di essere costituiti nell'ambito di associazioni datoriali o sindacali cui aderiscano organizzazioni datoriali o sindacali – nazionali, territoriali o di settore – firmatarie di un contratto collettivo nazionale di lavoro. Precisandosi poi che, al riguardo, vada esclusa la rilevanza della firma per mera adesione, essendo necessario che la firma sia il risultato finale di una partecipazione ufficiale alla contrattazione. Purtroppo, secondo le linee guida, tale criterio comunque non pregiudicherebbe la possibilità delle singole organizzazioni datoriali o sindacali di dimostrare la propria rappresentatività secondo altri consolidati principi giurisprudenziali. Peraltro, si fanno salve le eventuali specifiche disposizioni adottate dalle Regioni o dalle Province autonome in ordine al riconoscimento della rappresentatività degli organismi paritetici.⁸

Anche le linee guida ribadiscono che – in ossequio al principio della pariteticità – sia le associazioni datoriali sia le associazioni sindacali nel cui ambito sia costituito l'organismo paritetico debbono essere in possesso del criterio presuntivo di rappresentatività. Infine, si precisa come il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali non provveda ad alcun accreditamento rispetto agli organismi paritetici né riconosca ai medesimi o alle organizzazioni datoriali o sindacali nel cui contesto i medesimi siano costituiti alcuna capacità rappresentativa

***(segue)* nell'Accordo approvato dalla Conferenza Stato-Regioni il 7 luglio 2016**

Nella nota al punto 2), lett. J), dell'Accordo approvato dalla Conferenza Stato-Regioni il 7 luglio 2016 (in materia di durata e contenuti minimi della formazione per i responsabili e gli addetti dei servizi di prevenzione e protezione in materia di sicurezza) si forniscono indicazioni sui requisiti che debbono possedere gli organismi paritetici, secondo la loro definizione normativa, al fine dell'abilitazione a svolgere l'attività formativa disciplinata dall'Accordo.

⁸ Così come si ritiene impregiudicata l'applicazione del disposto di cui all'art. 9 del d.P.R. 6 gennaio 1978, n. 58, che estende alcune prerogative alle associazioni sindacali costituite esclusivamente tra lavoratori dipendenti appartenenti alle minoranze linguistiche nella provincia di Bolzano.

In particolare, ribadendosi che il requisito principale che gli organismi debbono soddisfare è la rappresentatività in termini comparativi sul piano nazionale delle associazioni sindacali e dei datori di lavoro che li costituiscono, si stabilisce che tale rappresentatività vada individuata sulla base di una serie di canoni che in sostanza riprendono gli indici di derivazione giurisprudenziale sopra richiamati. Tale indici sono rappresentati segnatamente: 1) dalla consistenza numerica delle singole OO.SS.; 2) dall'ampiezza e diffusione delle strutture organizzative; 3) dalla partecipazione alla formazione e stipulazione dei contratti collettivi di lavoro (con esclusione dei casi di sottoscrizione per mera adesione); 4) dalla partecipazione alla trattazione delle controversie di lavoro. Secondo l'accordo tali requisiti (tradizionalmente riferiti alle sole organizzazioni sindacali dei lavoratori) dovrebbero essere riferiti, su di un piano di perfetta parità, anche alle organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro.

Un inquadramento di sistema: il concetto di rappresentatività sindacale nel diritto del lavoro

Volgendo lo sguardo al più generale ambito del diritto del lavoro non si può dire certo che il concetto di sindacato comparativamente più rappresentativo sia stabilmente definito ed abbia connotati più certi e rassicuranti. A ciò ha contribuito da un lato l'inerzia del legislatore che si è sempre ben guardato dall'indicare dei criteri distintivi, dall'altro lato, ha influito per anni – almeno sino all'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 – anche l'assenza di regole pattizie dettate dalle organizzazioni sindacali. E, dunque, in ordine alla definizione del concetto di rappresentatività per lungo tempo ha svolto un ruolo di autentica supplenza la giurisprudenza, la quale si è premurata di individuare alcuni indici presuntivi di rappresentatività, senza che però nessuno fosse determinante, dovendo essere gli stessi variamente combinati tra loro.

Peraltro, nell'ordinamento si sono stratificate varie nozioni e vari concetti di rappresentatività a seconda della finalità di volta in volta perseguita: così, per citare l'esempio più noto, l'art. 19 Stat. lav., nelle sue varie versioni, ha definito sì ben noti concetti di rappresentatività (l'adesione alla confederazione maggiormente rappresentativa, la firma del contratto collettivo applicato in azienda, la partecipazione alle trattative per la stipulazione dello stesso), ma

utili al solo fine di costituire rappresentanze sindacali aziendali e non a qualsiasi finalità. Senza considerare che la stessa rappresentatività può articolarsi ed essere apprezzata o misurata a vari livelli di estensione spaziale: nazionale, territoriale, aziendale.

La legittimazione alla costituzione degli organismi paritetici (sebbene debba avvenire a livello territoriale: art. 51, comma 1) è riferita alla formula normativa più inclusiva, quella che cioè riconosce legittimazione a tutte le associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Vi è da dire inoltre che nel tempo si è passati dalla nozione di sindacato maggiormente rappresentativo – la cui elaborazione è tributaria in particolare alla riflessione dipanatasi intorno all'art. 19 Stat. lav. nella versione precedente al referendum del 1995 – a quella di sindacato comparativamente più rappresentativo, che allude appunto ad una rappresentatività non intesa in senso assoluto bensì comparato. E così il dibattito intorno alla rappresentatività si è incentrato in particolare sui criteri selettivi finalizzati alla costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali ai sensi dell'art. 19 Stat. lav. sul quale si sono innestati i tradizionali indici di rappresentatività di elaborazione dottrinale e giurisprudenziale sopra richiamati. Ma, dopo il referendum del 1995, al requisito dell'adesione a confederazioni maggiormente rappresentative si è sostituito quello della firma del contratto collettivo (di qualsiasi livello, anche aziendale) applicato in azienda. Firma del contratto collettivo che, nell'interpretazione evolutiva della Corte Costituzionale, tuttavia, non attribuiva al datore di lavoro un c.d. potere di accreditamento del sindacato eventualmente compiacente, ma doveva essere letto bensì come indice di rappresentatività, ossia come indice di forza del sindacato di imporsi sulla base del principio di effettività quale interlocutore negoziale della controparte datoriale. E, pertanto, da ultimo, dopo la stagione degli accordi separati e la c.d. vicenda Fiat, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 231 del 2013, ha dovuto riconoscere che non la sola firma del contratto collettivo sia indice di rappresentatività, giacché potrebbe ben darsi l'ipotesi di un sindacato fortemente rappresentativo il quale, pur imponendo la propria presenza al tavolo delle trattative, infine decida nell'esercizio della propria libertà sindacale di non sottoscrivere l'accordo collettivo.

Cosicché la Corte ha ammesso che anche la sola partecipazione alle trattative per la stipulazione del contratto collettivo (e non solo il dato formale della firma dello stesso) sia indice di rappresentatività tale da abilitare il sindacato partecipante alla delegazione trattante alla costituzione della rappresentanza sindacale aziendale ai sensi dell'art. 19 Stat. lav. Infine occorre dar conto del fatto che agli indici di rappresentatività tradizionali ed a quello della firma/partecipazione alle trattative per la stipulazione del contratto collettivo si è affiancato negli ultimi anni – con la stagione dei protocolli interconfederali del 2011 e del 2014 – un concetto di rappresentatività non più presunta, bensì misurata al fine dell'ammissione del sindacato alla stipulazione alla contrattazione collettiva aziendale e nazionale. Sul modello già fatto proprio dal pubblico impiego (d.lgs. n. 165/2001), anche gli accordi interconfederali suddetti prevedono un sistema di misurazione della rappresentatività (peraltro ancora inattuato) basato sulla media tra il c.d. dato associativo (deleghe da parte degli iscritti al sindacato) e del dato elettorale (voti conseguiti nell'elezione delle RSU), abilitando coloro che siano titolari di una rappresentatività pari al 5% all'accesso alle trattative e coloro che raccolgano complessivamente una rappresentatività pari al 50%+1 alla stipulazione di un contratto collettivo con efficacia generalizzata per tutti i lavoratori interessati. In definitiva, anche i concetti di rappresentatività elaborati dalla dottrina e dalla giurisprudenza in ambito lavoristico, tanto ai fini della costituzione delle RSA quanto ai fini dell'abilitazione alla stipulazione di contratti collettivi, non aggiungono molto alle indicazioni che – per quel che qui rileva – provengono dalle indicazioni ministeriali e dagli accordi adottati in Conferenza Stato-Regioni e, pertanto, pur dando alcune indicazioni significative, non forniscono un contributo decisivo per “sbrogliare una matassa” intricata come quella della selezione degli organismi paritetici abilitati a svolgere le funzioni attribuite dalla legge in materia di salute e sicurezza, tra cui l'asseverazione.

II.B. L'asseverazione nelle società che svolgono più attività

Si è deciso di trattare questo tema perché...

... riteniamo che sia particolarmente importante verificare quali siano gli spazi di praticabilità dell'asseverazione di un MOG in quelle società che esercitino contemporaneamente più attività imprenditoriali per le quali siano tuttavia applicati differenti contratti collettivi di lavoro.

Gli spazi e il ruolo della contrattazione collettiva in materia di organismi paritetici

Peraltro, l'art. 51, comma 4, del d.lgs. n. 81/2008, esprime espressamente attenzione alle esperienze di bilateralità diffuse nella prassi concreta delle relazioni sindacali giacché contempla la salvezza, ai fini del menzionato art. 51, comma 1, «(de)gli organismi bilaterali o partecipativi previsti da accordi interconfederali, di categoria, nazionali, territoriali o aziendali». Lo scopo, evidentemente, era quello di evitare la proliferazione di nuovi organismi costituiti *ad hoc*.

La soluzione di eventuali concorsi-conflitti

Pertanto, in un quadro così incerto non può escludersi che *in un ambito settoriale o territoriale vi possa essere la costituzione e la compresenza di più organismi paritetici*, con un possibile *concorso-conflitto tra gli stessi* e, dunque, la necessità di stabilire quali tra di essi sia abilitato a svolgere le funzioni attribuite dal d.lgs. n. 81/2008.

Orbene, è da dire, anzitutto, che va condivisa, nonostante la formulazione non del tutto chiara della definizione dell'art. 2, comma 1, lett. *ee*), del d.lgs. n. 81/2008, l'indicazione secondo cui *l'attributo della rappresentatività in termini comparativi debba riguardare – in ossequio all'attributo della bilateralità – tanto*

le organizzazioni sindacali dei lavoratori quanto le organizzazioni datoriali costituenti. Anche se, a dire il vero, pur con qualche prima timida apertura, la misurazione della rappresentatività sul fronte datoriale è stato tradizionalmente un tabù e dunque è difficile individuare criteri certi, se non forse mutuando, come suggerisce il Ministero (cfr. *supra*), quelli elaborati dalla giurisprudenza in ordine alle organizzazioni sindacali dei lavoratori. Tuttavia, essendo sufficiente una organizzazione comparativamente più rappresentativa per parte onde costituire un organismo paritetico *ex art. 2*, non è detto che, qualora in un settore vi siano più organizzazioni che abbiano tale attributo, non possa darsi l'eventualità che vengano costituiti più organismi paritetici che abbiano le caratteristiche imposte dalla definizione normativa.

Peraltro, sebbene sia sicuramente possibile, anzi certo, che vi siano più organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative in un solo settore, è invece più raro, seppur con qualche significativa eccezione, che possano esservi più organizzazioni datoriali maggiormente rappresentative che operano nel medesimo settore. Dunque la maggiore rappresentatività intesa in senso bilaterale funge senz'altro da filtro e da limite più efficace.

Ciò che va valorizzato, inoltre, è la circostanza che *la maggiore rappresentatività debba essere intesa in senso nazionale*: pertanto, organizzazioni datoriali o sindacali che abbiano una rappresentatività sia pure significativa solo sul piano territoriale (per quanto esteso) non possono dirsi abilitate a costituire organismi paritetici *ex d.lgs. n. 81/2008*.

Inoltre, va detto che *l'organismo paritetico, come peraltro richiesto dal Ministero, deve operare nel solo settore di riferimento per il quale è stato costituito*. Ciò, ben lungi dal rappresentare una limitazione della libertà sindacale di cui all'art. 39, comma 1, Cost., rappresenta una necessità che deriva per certi versi proprio da un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme in materia. In effetti, se è vero che nessuno discute sul valore costituzionale e sovranazionale del bene "salute e sicurezza", allora bisognerà pur accogliere un'interpretazione delle norme in materia che tenda a garantire il miglior livello di sicurezza possibile.

Conseguentemente, fermo restando quanto poi specificato nel successivo capitolo IIB, per le società che esercitano contemporaneamente più attività

imprenditoriali, si deve ritenere che *gli organismi paritetici siano abilitati a svolgere il proprio ruolo solo nel settore di riferimento per il quale hanno non solo la rappresentatività, ma anche le conoscenze e le competenze adeguate a consentir loro di svolgere efficacemente le prerogative in materia di salute e sicurezza ad essi assegnate dal d.lgs. n 81/2008*. In effetti, è abbastanza evidente che l'organismo paritetico costituito ad esempio nel settore edilizio mai potrà svolgere efficacemente (anzitutto per la mancata conoscenza del settore) la formazione, il supporto all'impresa o, venendo al caso di specie, l'asseverazione, ad esempio, per il diverso settore dell'igiene ambientale. Ove un organismo paritetico potesse arrogarsi questa prerogativa vi sarebbe con ogni evidenza lo svuotamento stesso del concetto stesso di pariteticità con la quale il legislatore affida alle parti in causa (e non ad altre e diverse parti) il ruolo di svolgere alcune funzioni sul presupposto che esse abbiano una conoscenza diretta e accurata del settore di riferimento.

Tanto l'ultimo inciso della definizione di cui all'art. 2, comma 1, lett. ee), quanto le indicazioni ministeriali (di cui si è detto sopra) sembrerebbero anche richiedere che, a prescindere dal settore di riferimento, l'organismo paritetico possa esercitare le proprie prerogative solo nei confronti delle imprese nelle quali sia applicato il CCNL stipulato dalle organizzazioni sindacali che hanno costituito il medesimo organismo paritetico.

Tuttavia, per quanto sembri naturale nella maggior parte dei casi, *non pare, a dire il vero, che ciò sia imposto da alcuna norma di legge*. Certo il fatto che un datore di lavoro aderente ad una data organizzazione datoriale si rivolga ad un organismo paritetico operante nel medesimo settore di riferimento, ma costituito nell'ambito di una diversa organizzazione datoriale potrebbe porre problemi endo-associativi (con possibili sanzioni interne sino all'espulsione), *ma non esclude il fatto che l'organismo paritetico possa validamente svolgere le attività di supporto all'impresa per quanto l'impresa richiedente non sia associata all'associazione datoriale che ha costituito l'organismo*. Pertanto, *l'attività svolta dall'organismo paritetico validamente costituito non viene travolta e resta valida a prescindere dal fatto che l'azienda applichi o meno il contratto collettivo di riferimento*. Ciò, tuttavia, potrebbe aprire un problema di coerenza per l'azienda che dovrebbe stare ed operare all'interno di un sistema omogeneo di relazioni sindacali.

Per meglio esemplificare, *qualora il datore di lavoro applichi un dato contratto collettivo stipulato da associazioni che abbiano costituito un organismo paritetico disciplinato direttamente o per rinvio nel medesimo CCNL, egli non potrà esimersi dal rivolgersi a quel determinato organismo, pena la violazione dello stesso CCNL con tutte le conseguenze del caso. Conseguenze che però, secondo i principi generali, possono incidere solo sul piano della responsabilità civile, sia essa associativa e/o contrattuale, ma è dubbio che possano in qualche modo condizionare la validità e l'efficacia dell'attività richiesta ad un diverso organismo paritetico purché operante nel medesimo settore merceologico di riferimento*⁹.

Nella differente ipotesi in cui sia applicato in azienda un CCNL stipulato da associazioni che non abbiano costituito un organismo paritetico o che, pur avendolo costituito, non abbiano i requisiti di maggiore rappresentatività comparata tali da consentire il rispetto dell'art. 2, comma 1, lett. ee), del d.lgs. n. 81/2008, pare ragionevole che *il datore di lavoro possa rivolgersi ad un organismo paritetico operante nel settore di riferimento ed avente i requisiti di legge ai fini di cui al d.lgs. 81/2008, in particolare per ottenere l'asseverazione dei modelli di organizzazione e di gestione della sicurezza sul lavoro.*

Un ulteriore e delicato problema riguarda l'effettuazione dell'asseverazione dei modelli di organizzazione e di gestione della sicurezza sul lavoro nelle imprese che svolgano non un'unica, ma più attività e nelle quali, pertanto, da un lato è più che presumibile che siano presenti più datori di lavoro per la sicurezza e, ovviamente, più documenti di valutazione dei rischi (ognuno relativamente ad ogni singola attività svolta) e, dall'altro lato, siano applicati più contratti collettivi (ognuno per la specifica linea di attività merceologica). Un esempio emblematico è costituito da quelle c.d. società "multiutility", le quali si occupano ad un tempo di attività come l'igiene ambientale, la distribuzione di

9 Nel diverso caso in cui l'Organismo paritetico sia costituito dalle stesse associazioni stipulanti il CCNL applicato in azienda, ma in ipotesi l'atto costitutivo dell'Organismo paritetico sia distinto dal CCNL e non vi sia in quest'ultimo neppure una clausola di rinvio all'atto costitutivo, occorrerà valutare il complessivo assetto di interessi voluto dalle parti sulla base della loro volontà desumibile anche per comportamenti concludenti onde stabilire se il comportamento del datore di lavoro che applichi il contratto collettivo, ma che si rivolga ad un diverso Organismo paritetico, possa essere considerato o meno una violazione del CCNL come sopra descritto.

gas e di acqua, la distribuzione di energia elettrica, per ognuna delle quali si applica uno specifico contratto collettivo.

A tale proposito occorre premettere che l'asseverazione del modello organizzativo – come prevede l'art. 51, comma 3-bis, del d.lgs. n. 81/2008 – è richiesta all'organismo paritetico dall'«impresa» cui lo stesso organismo, se del caso, la rilascia. Orbene, se si considera che l'oggetto dell'asseverazione – l'adozione e l'efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione – costituisce lo strumento mediante il quale, in caso di infortunio sul lavoro causato dalla violazione delle norme di prevenzione che dia luogo ai delitti di cui agli artt. 589 o 590 c.p. (omicidio colposo o lesioni personali colpose gravi o gravissime), è possibile conseguire l'efficacia esimente della responsabilità amministrativa degli enti di cui al d.lgs. n. 231/2001 prevista dall'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008, non può non convenirsi che il termine «impresa» debba intendersi riferito alla “società” che gestisce l'impresa, poiché è proprio sulla stessa società, quale persona giuridica, che ricadono gli effetti della predetta responsabilità.

In altre parole, se a rispondere per colpa di organizzazione ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 è la società e se è sempre la società a potersene eventualmente liberare grazie all'adozione ed efficace attuazione del modello organizzativo e di gestione, non potrà che essere la stessa società la destinataria dell'asseverazione.

L'imputazione del modello organizzativo direttamente in capo alla società comporta peraltro che, sebbene la società svolga al proprio interno diverse attività imprenditoriali, essa adotterà un unico modello di organizzazione e di gestione della sicurezza sul lavoro. Infatti, a prescindere dalle specificità tecnico-gestionali delle varie attività imprenditoriali esercitate, il modello in questione vale a definire ed a regolare *l'agire organizzativo* delle varie articolazioni della società, a partire dai suoi *vertici* sui quali, a ben guardare, ricadono gli effetti sanzionatori dell'eventuale responsabilità amministrativa di cui al d.lgs. n. 231/2001. Come è chiaramente esplicitato in particolare nei commi 2, 3 e 4 dello stesso art. 30 del d.lgs. n. 81/2008, il modello serve a disciplinare l'operatività e l'interazione delle varie funzioni della società al fine di realizzare un'adeguata organizzazione del sistema di prevenzione aziendale.

In altri termini, poiché a rispondere in ultima istanza della realizzazione o meno della “bontà organizzativa” sarà pur sempre la società con i suoi più alti vertici, essa non potrà non adottare un unico modello valido per tutte le proprie attività, nel quale, ovviamente, ben potranno essere previste alcune specifiche regole di dettaglio relative alle singole attività esercitate, ma che comunque si ricondurranò all'unica *filosofia organizzativo-funzionale* cui il modello si ispira.

Chiarito questo fondamentale aspetto preliminare, occorre verificare che cosa potrebbe accadere ove le associazioni datoriali e sindacali stipulanti i vari contratti collettivi applicati nelle varie branche di attività svolte dalla società, in quanto comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, avessero costituito a livello territoriale propri organismi paritetici.

È evidente che ove mai, in linea puramente teorica, la società disponesse di tanti modelli organizzativi quante sono le attività svolte, essa dovrebbe richiedere l'asseverazione del modello di organizzazione e di gestione correlato all'attività X soltanto all'organismo paritetico costituito nell'ambito contrattuale di tale specifica attività. Senonché, come poc'anzi precisato, una simile ipotesi appare non solo scolastica, ma addirittura scarsamente credibile giacché, per le ragioni esposte, la società sarà indotta ad adottare un *unico modello organizzativo* al di là delle varie attività svolte. Cosicché, ove in ognuno degli ambiti contrattuali presenti nella società operasse uno specifico organismo paritetico e la società avesse adottato un unico modello, potrebbe indifferentemente chiederne l'asseverazione a ciascuno di quegli organismi.

Senonché, la plausibilità teorica di questa ipotesi deve misurarsi con i dati di realtà, non dovendosi trascurare che, nelle ipotesi in cui una stessa società svolga più attività (si pensi, ad esempio, all'ambito dei servizi pubblici locali), la tradizionale rappresentanza sindacale datoriale per ramo di attività è esercitata nell'ambito di un sistema di tipo federativo nel quale si riconducono le istanze rappresentative delle varie attività svolte dalle società e che è tendenzialmente proiettato ad assumere *in via esclusiva ed unitaria la titolarità della rappresentanza datoriale* delle varie società e delle attività da esse svolte. In un simile contesto, in cui campeggia un'unica istanza di rappresentanza datoriale, ancorché protesa a preservare le specificità/differenze tra i vari ambiti contrattuali, risulterebbe quanto mai distonica una dimensione parcellizzata

della pariteticità, e ciò specialmente con riferimento a quelle attività esercitabili dagli organismi paritetici che, pur risultando in ultima istanza proficue per tutti i soggetti rappresentati (lavoratori e imprese), incidono innanzitutto sull'assetto e sulle scelte strategiche della società.

A proposito di simili situazioni, caratterizzate da una sostanziale unitarietà della rappresentanza datoriale al di là delle diverse attività categoriali, pare peraltro più che ragionevole doversi accogliere anche una *nozione di "settore" più ampia* di quella che potrebbe normalmente accreditarsi, intendendo con tale termine non già la "categoria", bensì *un ambito economico di maggiori dimensioni tale da poter ricomprendere anche più categorie connesse ad attività omogenee o dal punto di vista morfologico-strutturale o da quello teleologico*, vale a dire che presentano analoghe caratteristiche di svolgimento (ad esempio, l'artigianato) o che sono funzionali ad un medesimo scopo (ad esempio, i servizi pubblici locali), e che quindi, non a caso, evidenziano l'unitarietà della rappresentanza datoriale di cui si parlava poc'anzi.

Sebbene i compiti degli organismi paritetici di cui all'art. 51 del d.lgs. n. 81/2008 non si esauriscano nell'asseverazione dei modelli previsti dall'art. 30 dello stesso decreto – la quale, peraltro, non è che una delle varie attività e servizi di supporto al sistema delle imprese contemplate dal comma 3-bis dello stesso art. 51 – e possano caratterizzarsi anche per aspetti più specificamente attinenti alle singole attività svolte nell'ambito della società, è nondimeno evidente che, almeno per quanto concerne l'asseverazione, l'organismo paritetico deve confrontarsi direttamente soprattutto con quella che si potrebbe definire la "filosofia di governo e di funzionamento" della società, dovendo essenzialmente verificare se, come prevede l'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008, il modello adottato preveda che le funzioni in cui si articola la struttura societaria siano tali da garantire tutto quanto (competenze e poteri) sia necessario per realizzare – a monte, in corso d'opera ed *ex post* – un adeguato sistema di prevenzione aziendale.

Il fatto che, a tale proposito, lo stesso art. 30, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008 assuma esplicitamente come termine di riferimento, prima ancora che il «tipo di attività svolta», la «natura e le dimensioni dell'organizzazione» sta evidentemente a significare che, ferma restando l'importanza delle peculiarità produttive e la loro gestione, il modello deve innanzitutto avere riguardo

all'organizzazione – si noti la sequenza letterale: «modello di» [a] «organizzazione e» [b] «di gestione» –, vale a dire all'insieme di regole mediante le quali “la società funziona”.

Orbene, la dimensione tendenzialmente unitaria della istanza di rappresentanza datoriale là dove operano società che esercitano più attività imprenditoriali parrebbe rappresentare un elemento assai significativo in ordine all'opportunità, se non addirittura alla necessità, di costituire *organismi paritetici unitari*, vale a dire con competenze estese per tutti gli ambiti in cui opera la stessa rappresentanza datoriale.

D'altronde, una simile ipotesi non pare preclusa dalla legge. Non ponendo limiti al numero dei soggetti («uno o più») legittimati a costituire i suddetti organismi, se non quello della maggiore rappresentatività comparata sul piano nazionale (art. 2, lett. *ee*, del d.lgs. n. 81/2008), ed individuando solo nel «livello territoriale» il confine dell'ambito di operatività degli organismi medesimi (art. 51, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008), il legislatore non sembra escludere la costituzione degli organismi paritetici (mediante l'aggregazione di soggetti legittimati – in quanto dotati della maggiore rappresentatività comparata richiesta – o facendo leva sull'unicità della legittimazione) al di là dell'ambito delle singole categorie merceologiche (e, quindi, degli ambiti di applicazione dei contratti collettivi) ove beninteso si tratti di categorie riconducibili ad un medesimo settore nel senso poc'anzi menzionato.

D'altro canto, se è vero che alcune prerogative degli organismi paritetici sono pertinenti a tematiche connesse ai contratti collettivi (v., ad esempio, quanto previsto dall'art. 51, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008), è altresì vero che la previsione del territorio come ambito della loro operatività pare esaltare le loro funzioni unitarie nell'ambito del settore. Emblematica in tal senso si rivela l'esperienza della pariteticità/bilateralità nell'artigianato nel quale, ad esempio, emergono anche strutture paritetiche regionali che trascendono i limiti categoriali. Né deve sottovalutarsi che le questioni della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, al di là delle specificità categoriali, specialmente per la loro strettissima attinenza alla dimensione organizzativa, rivelano una trasversalità che trascende i confini delle singole categorie.

È ovvio che l'auspicabile dimensione unitaria endo-settoriale degli organismi

paritetici di cui si sta parlando dovrebbe tenere in adeguata considerazione le peculiarità categoriali garantendo la presenza nell'organismo di tutti gli esponenti delle varie associazioni che lo costituiscono, eventualmente anche con il supporto delle istanze di rappresentanza confederale.

Nell'attesa di eventuali sviluppi in tal senso, può qui riepilogarsi il quadro delle varie possibilità che per il momento paiono prospettabili.

Ove in un determinato settore (inteso nel senso più ampio di cui si parlava: ad esempio, quello dei servizi pubblici locali) sia stato costituito soltanto un organismo paritetico da parte delle contrapposte associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale nell'ambito di una certa categoria merceologica, tale organismo paritetico potrà asseverare il modello di organizzazione e di gestione della sicurezza sul lavoro:

a) di una società operante nel settore la quale *eserciti l'attività connessa a tale categoria*:

a.1) sia, ovviamente, nel caso in cui essa applichi (per iscrizione o *per relationem*) il contratto collettivo sottoscritto dalle suddette associazioni;

a.2) sia qualora essa non applichi alcun contratto collettivo¹⁰;

a.3) sia ove essa applichi un diverso contratto collettivo sottoscritto da altri sindacati che tuttavia non abbiano costituito alcun organismo paritetico;

b) di una società che, *oltre all'attività connessa a tale categoria, eserciti anche ulteriori attività imprenditoriali riconducibili al medesimo settore* in relazione alle quali essa o non applica contratti collettivi¹¹ o applica contratti collettivi stipulati da sindacati che tuttavia non abbiano costituito alcun organismo paritetico: la conclusione della possibilità di asseverazione vale a maggior ragione ove il settore sia caratterizzato dall'unicità della rappresentanza datoriale (v. quanto detto *sopra* in questo stesso paragrafo).

¹⁰ Ipotesi teorica, ma non impossibile, stante l'efficacia di diritto comune dei contratti collettivi in conseguenza dell'inattuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost.

¹¹ V. nota 10.

Quest'ultimo elemento – cioè *il fatto che il settore sia caratterizzato dall'unicità della rappresentanza datoriale* – appare fondamentale anche per tentare di rispondere positivamente ad un ulteriore interrogativo relativo al fatto se un organismo paritetico come quello poc'anzi menzionato (vale a dire costituito dalle contrapposte associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale nell'ambito di una data categoria merceologica) possa asseverare anche il modello di organizzazione e di gestione della sicurezza sul lavoro di una società che, *sebbene non eserciti l'attività connessa a tale categoria merceologica, svolga altre attività imprenditoriali riconducibili al medesimo settore*, sempre inteso nel senso ampio di cui si è parlato.

III. Il ruolo e il coinvolgimento del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza nella decisione dell'azienda di asseverarsi e durante le fasi del percorso

Si è deciso di trattare questo tema perché...

... nel ritenere imprescindibile che un MOG, per il quale viene richiesta l'asseverazione, sia un modello a carattere partecipativo, occorre che tale impostazione trovi conferma nell'ordinario svolgimento delle attività dell'azienda, facendo del coinvolgimento, e in particolare della consultazione, non un mero obbligo da adempiere, ma una modalità praticata di confronto costante con la figura del Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza.

Un'azienda che matura al suo interno la scelta di richiedere l'asseverazione del proprio MOG, (come precisato nel paragrafo...) deve aver maturato e implementato un modello organizzativo ad impianto partecipativo.

Il rivolgersi, difatti, ad un organismo paritetico per tale procedura, non può rappresentare una decisione che l'Azienda, nella figura del datore di lavoro, prende in modo del tutto slegato dai principi espressi nella politica aziendale – a partire dalla *mission* e dalla *vision*, che indicano gli obiettivi e i valori sui quali l'azienda si fonda – dove il modello partecipativo non può non permeare, quale modalità di gestione, l'attività nel suo complesso, soprattutto per quanto concerne la prevenzione e l'azione permanente di tutela della salute e sicurezza.

Dovendosi attestare con l'asseverazione, non solo l'adozione, ma in modo più impegnativo anche l'efficace attuazione di un modello di organizzazione e gestione, si comprende come l'asseverazione non possa considerarsi un atto che si limita a fotografare un momento della vita dell'azienda, ma deve essere un processo, nell'ambito del quale ad essere verificati non sono singolarmente

i diversi obblighi ai quali l'azienda è chiamata a rispondere, ma il proprio impianto organizzativo, applicato e realizzato nel tempo.

È in questo senso che l'implementazione di un modello organizzativo a carattere partecipativo non può essere il mero risultato di una serie di adempimenti prescritti dalla normativa e puntualmente realizzati dall'azienda, tra i quali le attribuzioni (richiamate all'art.50 del d.lgs. n. 81/2008 s.m.i.), previste nei riguardi della figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, ma deve essere uno stile che attiene ad ogni fase dell'attività, nel rispetto dei ruoli e delle funzioni, e che prioritariamente è ritenuto «necessario»¹² da parte dell'azienda.

Il passaggio dalla mera consultazione ad una pratica di partecipazione dei lavoratori, mediante il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, deve quindi emergere, non solo mediante un diverso modo di attuare tale procedura – che richiederà comunque una formalità documentale per alcune consultazioni specifiche¹³ che saranno oggetto di verifica in fase di asseverazione – ma dovrà risultare nella complessiva attività svolta e, pertanto, nelle procedure delineate nel MOG.

La richiesta di asseverazione, in questo senso, quale atto di avvio di un processo di verifica specifico, ma allo stesso tempo, quale scelta coerente in una fase del percorso intrapreso dall'azienda, assumerà quindi senza dubbio il valore, in quanto rivolta all'Organismo paritetico di riferimento¹⁴, di “biglietto da visita” dell'azienda e del suo modello organizzativo, che non potrà non avere un impianto a carattere partecipativo.

Anche la prova documentale, quindi, dell'avvenuta consultazione del Rappresentante, prevista tra i requisiti in fase di richiesta di asseverazione, pur costituendo un adempimento vincolante al quale l'azienda non può sottrarsi, nella libertà di giungere a tale atto con modalità diverse (a partire dallo svolgimento della consultazione solo quale obbligo formale), nel quadro di

12 Vedi *supra* n. 1.

13 Cfr. l'art. 50, comma 1, lettere *b, c, d*, del d.lgs. n. 81/2008.

14 Vedi il paragrafo II.A. di questo manuale.

azienda ad impostazione paritetica, sarà rappresentativo del grado di penetrazione nel tessuto aziendale delle pratiche di coinvolgimento.

Così, a fronte di una richiesta di asseverazione, l'azienda non potrà giungere alla consultazione del Rappresentante con modalità che negano il modello partecipativo, non determinando certo un impedimento nell'avanzamento della pratica di richiesta di asseverazione, ma mostrando una iniziale incoerenza con i valori che dovrebbero essere posti alla base di modello di organizzazione e gestione che si vuole porre a verifica da parte di un soggetto a composizione e finalità particolari, quale l'Organismo paritetico, che vede al suo interno, in un rapporto costante, componenti di ciascuna delle Parti sociali.

Nel maturare, pertanto, la volontà di giungere alla richiesta di asseverazione, l'azienda rende così evidente che, non solo ha adottato e (ritiene) di attuare efficacemente il proprio MOG, ma che nella complessità della realizzazione di una tale procedura e del suo mantenimento nel tempo (compresa l'attenzione specifica alla tutela della salute e sicurezza), i lavoratori, ma soprattutto i loro Rappresentanti, hanno ricoperto un ruolo, al pari degli altri attori principali, che li ha visti coinvolti e partecipi nel processo di implementazione ed efficace attuazione del MOG.

La «necessaria» partecipazione, quindi, di origine comunitaria, che trova la sua piena realizzazione in un modello di organizzazione e gestione, a carattere partecipativo, negherà una condizione nella quale i rappresentanti, e così i lavoratori, si trovino ad essere privati di quel coinvolgimento adeguato che valorizza il loro apporto, dovendo, come di frequente accade, "subire" il complesso di procedure che un MOG introduce, anziché poter ricoprire un ruolo "attivo" consapevole, pur sempre nel rispetto della gerarchia e delle responsabilità di ciascuna funzione.

Indicativo, in tal senso, è ad esempio quanto disposto per uno degli elementi determinante di un MOG, è cioè l'idoneo sistema di controllo sull'attuazione del modello e sul mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate. Previsto che il modello venga adeguatamente modificato in caso di mutamenti dell'organizzazione o di evoluzioni scientifiche e tecnologiche, così come anche in presenza di violazioni significative delle norme in materia prevenzionale (come dettato dal comma 4 dell'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008),

questo risulterà idoneo¹⁵ solo qualora venga previsto il ruolo attivo e documentato di tutti gli attori della prevenzione aziendale, chiamati a valutare, ciascuno per parte sua, gli obiettivi e i risultati raggiunti e le criticità riscontrate.

Ulteriormente indicativo, in tal senso, in tema di coinvolgimento attivo degli rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, a fronte dell'iniziativa di richiesta di asseverazione da parte dell'azienda, è quanto previsto all'art. 35 del d.lgs. n. 81/2008, in tema di riunione periodica. Superando quanto disposto nel comma 2, è di grande interesse (seppur ad oggi ancora di minor presidio) l'indicazione che al comma 3 viene data in merito ad alcuni temi che possono essere affrontati nella riunione; di rilievo, tra gli altri, troviamo, come strumento ed obiettivo di miglioramento, il riferimento ai sistemi di gestione.

Ponendo un'interpretazione estensiva, che non modifica il senso di quanto indicato, è chiaro come il legislatore intenda promuovere, nell'ambito della riunione periodica, quale momento di confronto e pianificazione delle attività di prevenzione, tra i diversi attori aziendali, la condivisione dell'intraprendere percorsi di miglioramento che passano dall'adozione di sistemi di gestione, ma non meno di modelli di organizzazione e gestione e, di conseguenza, in un quadro maturo di partecipazione, anche di eventuali richieste di asseverazione.

La messa a conoscenza e condivisione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza delle azioni ritenute adeguate per il miglior svolgimento dell'attività, non è altro quindi che il rendere concreto e praticato quanto già dettato dal legislatore comunitario, nel suo ritenere «indispensabile», a corredo del promuovere e implementare il modello partecipativo, l'attuazione di modalità che mettano i rappresentanti «in grado di contribuire»¹⁶.

Al fine, quindi, di rendere fattivo e proficuo il coinvolgimento del rappresentate dei lavoratori per la sicurezza, sarà di certo importante, in ogni fase del percorso di asseverazione, ma soprattutto prima, in fase di adozione e di attuazione del MOG, mettere in condizione tale soggetto di poter contribuire nel merito, unendo alla propria esperienza conoscenze approfondite, prevedendo nel

15 Vedi Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 7 luglio 2011.

16 Vedi *supra* n. 1.

percorso formativo e nei successivi aggiornamenti annuali, l'inserimento nel programma di specifici insegnamenti sul tema.

Allo stesso modo, sarà importante, nell'ambito del processo di asseverazione, a seguito della consegna del rapporto di verifica al datore di lavoro, soprattutto in caso di eventuali non conformità riscontrate, e accettate dal datore, che l'informativa su queste venga trasferita anche al rappresentante che potrà collaborare, per quanto di competenza, all'individuazione delle azioni da porre in campo per sanare la situazione; una condizione che dovrà ripetersi anche nel caso venga, nello stesso rapporto di verifica, indicata l'esigenza di azioni correttive, azioni preventive o di miglioramento.

Resta inteso che, se l'adozione ed efficace attuazione di un modello organizzativo ad impianto partecipativo richiede una precisa e costante volontà, da parte del datore di lavoro, in sinergia con le altre figure aziendali, nel favorire lo svolgimento di ogni processo in quest'ottica, non meno da parte del rappresentante occorrerà una piena disponibilità al coinvolgimento e alla collaborazione attiva che, non modificando le specificità e priorità di mandato, permettano la realizzazione del modello. In questo senso, dedicare l'aggiornamento annuale della formazione del rappresentante su questi temi, potrebbe risultare quanto mai significativo e strategico, non solo agendo nel rispetto pieno di quanto previsto sul piano comunitario, al fine di porlo «in grado di contribuire», ma per fornirgli concretamente strumenti di conoscenza necessaria alla piena e consapevole collaborazione.

IV. I compiti della commissione paritetica tecnicamente competente e del gruppo di valutazione

Si è deciso di trattare questo tema perché...

... riteniamo importante – per non creare sovrapposizioni tra i rispettivi compiti – fare chiarezza, nell’ambito dell’intero processo di asseverazione, tra il ruolo della commissione paritetica tecnicamente competente e quella del gruppo di verifica.

Composizione e finalità delle commissioni paritetiche tecnicamente competenti

Anche per quanto riguarda le “*commissioni paritetiche, tecnicamente competenti*”, previste dall’art. 51, comma 3-ter, del d.lgs. n. 81/2008, il legislatore è stato assai avaro di indicazioni e pertanto è compito della dottrina colmare la lacuna normativa, per individuarne – alla luce delle loro finalità – la composizione e le modalità operative: per raggiungere tali obiettivi, appare doveroso partire dal contenuto del comma 3-bis del medesimo articolo.

Tale comma, individuando le finalità degli organismi paritetici, sancisce che gli stessi “***svolgono o promuovono attività di formazione, anche attraverso l’impiego dei fondi interprofessionali di cui all’articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni, e dei fondi di cui all’articolo 12 del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, nonché, 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 di cui all’articolo 30, della quale gli organi di vigilanza possono tener conto ai fini della programmazione delle proprie attività***”.

Primaria funzione degli organismi paritetici è, quindi, la promozione o lo svolgimento di attività di formazione ma, come si evince chiaramente dalla

norma citata, tale attività non è certamente l'unica che può essere messa in atto nello svolgimento della propria opera di supporto alle imprese.

Al contrario, gli organismi paritetici aiutano, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. ee), del d.lgs. n. 81/2008, le proprie imprese, anche:

- a) nell'elaborazione e nella raccolta di buone prassi a fini prevenzionistici;
- b) nello sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro e nell'assistenza alle imprese finalizzata all'attuazione degli adempimenti in materia;
- c) in ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di lavoro.

Come si vede, un'attività assai ampia che ben giustifica, per l'organismo paritetico, la possibilità di istituire anche più di una commissione paritetica per il supporto della propria variegata attività di sostegno alle imprese.

Senza entrare nel merito delle conoscenze e delle competenze necessarie per svolgere le altre attività, è qui necessario chiedersi quali siano, invece, quelle indispensabili per il rilascio dell'asseverazione della adozione e della efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008.

Premesso che, ovviamente, ben potranno essere istituite commissioni paritetiche tecnicamente competenti in più ambiti, preliminarmente occorrerà poi capire -per quanto qui si rileva- quale sia la funzione della commissione paritetica tecnicamente competente istituita per il rilascio dell'asseverazione e quali, di conseguenza, debbano essere i confini tra la propria attività e quella del gruppo di verifica.

Partendo, com'è doveroso, dai requisiti che i componenti la commissione devono possedere, appare opportuno che essi abbiano un'acclarata conoscenza dei modelli di organizzazione e di gestione della salute e sicurezza sul lavoro nell'ambito delle attività tipiche delle aziende afferenti all'organismo paritetico di riferimento.

Scelti dalle sue parti componenti sulla base di tali competenze, essi dovranno valutare se il modello organizzativo è stato non solo adottato ma, anche e soprattutto, efficacemente attuato e indirizzare l'organismo stesso verso il rilascio o il diniego dell'asseverazione.

Fondamentale appare, a tale scopo, il ruolo che la commissione deve svolgere nell'ambito della redazione del **programma** necessario per pianificare, organizzare ed eseguire le verifiche.

Tale programma, che è opportuno contenga anche un piano di sorveglianza al fine di monitorare con continuità, una volta asseverata l'azienda, il mantenimento delle condizioni che hanno permesso il rilascio dell'asseverazione, dovrà essere elaborato sulla base delle informazioni, trasmesse dall'azienda all'organismo paritetico, relative al numero e all'ubicazione dei siti produttivi, alla tipologia dei processi, al numero di lavoratori, ai turni di lavoro e, comunque, a tutte quelle indicazioni che possano influenzare sia qualitativamente che quantitativamente il numero delle verifiche e la professionalità dei verificatori.

Le conoscenze e le abilità dei verificatori

Terminata la fase sopra descritta, l'iniziativa torna all'organismo paritetico che, sulla base del programma predisposto dalla sua commissione tecnica, nomina il gruppo di verifica, individua i suoi membri, compreso il responsabile del gruppo e tutti gli eventuali esperti tecnici necessari allo svolgimento della verifica, assicurando che siano presenti tutte le professionalità necessarie all'attività di asseverazione che, non va mai dimenticato, riguarda non solo il tradizionale sistema di gestione, ma ***l'intero modello organizzativo aziendale di salute e sicurezza sul lavoro***.

Per assicurare il corretto svolgimento delle diverse attività previste dal processo di asseverazione, i membri del gruppo di verifica dovrebbero possedere -nel settore di lavoro delle aziende da asseverare, almeno, le seguenti caratteristiche:

- ✓ conoscenze avanzate in ambito di lavoro o di studio relativamente alla salute e sicurezza;
- ✓ abilità avanzate per la risoluzione di problemi complessi sia in ambito di salute e sicurezza sul lavoro che dei relativi sistemi di gestione;
- ✓ capacità di gestire attività o progetti tecnico-professionali complessi nel contesto della salute e sicurezza sul lavoro;

-
- ✓ capacità di attuare e, all'occorrenza, gestire un lavoro di squadra;
 - ✓ competenze in ambito di pianificazione della sicurezza attraverso lo studio e l'analisi della legislazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro;
 - ✓ comprovata esperienza nel settore lavorativo delle aziende da asseverare;
 - ✓ capacità di individuazione dei pericoli e di valutazione dei rischi lavorativi, nonché di pianificazione delle conseguenti misure di sicurezza;
 - ✓ competenza sugli aspetti di igiene del lavoro e di quanto previsto in materia di sorveglianza sanitaria dei lavoratori;
 - ✓ competenza sui dispositivi di protezione individuali;
 - ✓ conoscenza di tutti i ruoli e delle relative responsabilità in materia di salute e sicurezza sul lavoro, della responsabilità amministrativa delle imprese sancita dal d.lgs. n. 231/2001 ed in particolare del ruolo dell'organismo di vigilanza, del sistema sanzionatorio aziendale e dei controlli degli organi di vigilanza;
 - ✓ conoscenza delle tematiche relative alla bilateralità e alla pariteticità, al ruolo e alle attribuzioni dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, alla rappresentanza in materia di salute e sicurezza nell'ambito della rappresentanza aziendale e alla contrattazione di settore e aziendale.

Tutti i soggetti coinvolti nel processo di asseverazione dovranno, inoltre, tenere un comportamento professionalmente adeguato dimostrando di essere collaborativi, propositivi, obiettivi e scevri da qualsiasi pregiudizio, acquisendo e mantenendo nel tempo le proprie competenze sia mediante la partecipazione a idonei corsi di formazione e di aggiornamento, che mediante la conduzione di un certo numero minimo di verifiche di asseverazione.

L'attività del gruppo di verifica

Il gruppo di verifica, nominato sulla base di quanto sopra evidenziato, deve ricevere tutta la documentazione necessaria per lo svolgimento della verifica - compresa quella finalizzata al riscontro della compartecipazione attiva dei lavoratori- ed inizia la propria attività predisponendo il piano di audit.

La fase relativa alla verifica deve essere caratterizzata, prioritariamente,

dall'accertamento degli obblighi documentali e procedurali relativi all'adozione del modello organizzativo, successivamente dal riscontro, sul campo, di tutti gli elementi del sistema ed infine, dalla redazione del rapporto conclusivo.

Per quanto riguarda l'analisi documentale, dovrà essere oggetto di verifica prima di tutto la corretta applicazione di ogni normativa cogente e pertinente, come le leggi, i regolamenti e, in particolare, la contrattazione collettiva e, successivamente, l'altrettanto puntuale verifica dell'applicazione delle norme volontarie e sistemiche come l'eventuale manuale, le procedure, la modulistica per le registrazioni, il sistema di controllo, il sistema disciplinare e sanzionatorio, l'articolazione delle funzioni e l'attività dell'organismo nominato ai sensi e per i fini di cui all'art. 6, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 231/2001.

Al termine dell'analisi dei requisiti documentali, il gruppo di verifica inizierà l'attività di verifica in campo che si dovrà svolgere nei luoghi di lavoro più significativi e rappresentativi delle attività produttive dell'azienda da asseverare.

In questa seconda fase, le attività di verifica riguarderanno, in particolare, il grado della reale attuazione del modello di organizzazione e gestione nelle sedi individuate come rappresentative nel corso della verifica documentale, la raccolta diretta di informazioni e dati relativi ai processi e alle attività aziendali e il controllo dei documenti eventualmente non prodotti precedentemente.

Completata, in conformità al piano, la verifica in campo, il gruppo di audit, coordinato dal suo responsabile, redige un rapporto finale ed effettua una riunione con il datore di lavoro dell'azienda -o con un suo incaricato- per comunicare gli esiti della verifica, per consegnare il rapporto conclusivo che deve contenere le indicazioni necessarie a comprendere lo stato di conformità del modello organizzativo e le eventuali non conformità rilevate -supportate da evidenze oggettive- e per fornire eventuali chiarimenti richiesti dal rappresentante aziendale.

Nel rapporto dovrà essere data evidenza del completamento delle attività di campionamento, così come previsto nel piano della verifica o, qualora necessarie, delle ragioni di eventuali deroghe decise dal responsabile del gruppo.

I rilievi rilasciati da parte del gruppo di verifica dovrebbero essere riportati in modo semplice e chiaro nel rapporto conclusivo, specificando se si tratti di **non**

conformità attestanti il non completo soddisfacimento di requisiti indispensabili per il corretto funzionamento del modello organizzativo -che rendono, di conseguenza, impossibile il rilascio dell'asseverazione- o di semplici **raccomandazioni** che vengono rilasciate per il miglioramento della gestione di uno o più punti del modello organizzativo.

Nel rapporto -firmato dal responsabile del gruppo di verifica e controfirmato da un incaricato dell'azienda- che deve essere inviato alla commissione valutativa paritetica, è necessario documentare lo svolgimento delle attività effettuate e dare evidenza delle risultanze degli accertamenti mediante le conclusioni della verifica che potranno, pertanto, indicare l'esigenza di azioni correttive o di azioni preventive che non dovranno essere suggerite dal gruppo di verifica ma decise e intraprese dall'azienda da asseverare.

A tale proposito, peraltro, proprio in considerazione della tipicità del rapporto che lega l'organismo paritetico alle proprie aziende e della finalità dell'asseverazione che non vuole certo essere un "*bollino*" di cui fregiarsi, ma aspira a costituire un supporto concreto per l'efficace attuazione del modello organizzativo di salute e sicurezza aziendale, appare lecito ed anzi opportuno auspicare, che il rapporto conclusivo dell'attività del gruppo di verifica non si limiti ad essere un mero atto notarile attestante le situazioni conformi e quelle non conformi, ma rappresenti anche un supporto concreto per il miglioramento, nel tempo, dei livelli di efficienza del modello adottato, anche sulla base indicazioni derivanti dall'esperienza e dalla professionalità del gruppo di verifica.

Valutazione del rapporto di verifica e rilascio dell'asseverazione

La commissione paritetica valutativa, sulla base della proposta del gruppo di verifica, dovrebbe esprimere il proprio parere sulla proposta di asseverazione e comunicarlo all'organismo paritetico a cui spetterà la decisione ultima sul rilascio del documento di asseverazione.

Il parere della commissione e la decisione finale dell'organismo paritetico si dovrebbero basare sui seguenti criteri:

- a) nessun rilievo: la commissione paritetica fornisce parere favorevole e l'organismo paritetico rilascia l'attestato di asseverazione;

-
- b) raccomandazioni: la commissione paritetica fornisce parere favorevole e l'organismo paritetico rilascia l'attestato di asseverazione, a cui viene allegato l'elenco delle raccomandazioni per essere riesaminate nel corso della successiva verifica di sorveglianza;
- c) non conformità: la commissione paritetica attende che il gruppo di verifica, trascorso il tempo concordato per la risoluzione, verifichi – a seconda dei casi, documentalmente o mediante ulteriore verifica in campo – l'effettivo adempimento delle attività finalizzate a rimuovere le non conformità rilevate. Se a seguito di tale verifica le non conformità risulteranno eliminate la commissione fornirà parere favorevole e l'organismo paritetico rilascerà l'attestato di asseverazione, in caso contrario esprimerà parere negativo e l'organismo paritetico non rilascerà il documento di asseverazione.

È inutile ribadire, perché già più volte sottolineato, che il rilascio dell'attestato di asseverazione non rappresenta la fine, ma solo l'inizio dell'*iter* asseverativo che dovrà prevedere, durante tutto il periodo di mantenimento, idonee ed adeguate verifiche di sorveglianza.

L'organismo paritetico, anche e soprattutto per la credibilità di cui l'asseverazione vuole godere di fronte a tutti gli *stakeholder*, agli organismi di vigilanza e alla magistratura, dovrà provvedere a sospenderne o revocarne l'attestazione qualora, durante le verifiche di mantenimento o in qualsiasi altro modo, venga a conoscenza del fatto che l'azienda non abbia più i requisiti per mantenerla.

Diversamente l'organismo paritetico rinnova, su base annua, la validità dell'asseverazione sulla base delle verifiche e dei rapporti di sorveglianza, redatti dal gruppo di verifica e validati dalla commissione paritetica valutativa.

V. Il modulo sulla rappresentanza e sul modello partecipativo nella formazione dei verificatori

Si è deciso di trattare questo tema perché...

... nel ritenere fondamentale e necessario far partecipare i verificatori delle pratiche di asseverazione ad un percorso formativo specifico, sarà imprescindibile che all'interno dei moduli formativi ve ne sia almeno uno incentrato sul ruolo che deve svolgere l'organismo paritetico (correttamente costituito) nell'ambito del processo di asseverazione.

Considerata l'asseverazione di un MOG un'attività non parificabile, ne sovrapponibile ad alcuna altra, anche di carattere simile – quale potrebbe essere per alcuni aspetti la certificazione di III parte – è necessario, al fine di garantire la conoscenza e la competenza dei soggetti che intendono svolgere attività di verificatori nell'ambito dell'asseverazione, che questi acquisiscano tali requisiti mediante la partecipazione ad uno specifico percorso formativo.

Rientrando tra i percorsi formativi specialistici, alcun riferimento può essere fatto a quanto disposto negli Accordi emanati dalla Conferenza Stato-Regioni in materia di formazione obbligatoria delle figure della prevenzione.

Pur considerando la formazione non un requisito esaustivo per poter svolgere la funzione di verificatore nell'ambito della pratica di asseverazione, considerata la complessità dello svolgimento di un'attività di tale rilievo, il percorso formativo assume valore di requisito indispensabile, a fronte comunque di qualsiasi attestazione e/o esperienza nel campo delle certificazioni di III parte.

In questo senso il percorso formativo, considerato l'obiettivo prioritario del fornire ai potenziali verificatori le conoscenze e le competenze adeguate in tema di MOG, e di relativa verifica della sua adozione ed efficace attuazione (ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008), se di certo prevede tra le materie principali quanto inerente i modelli di organizzazione e gestione, ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, in particolare concentrandosi sugli aspetti riferiti alla salute

e sicurezza sul lavoro, non meno importante sarà il tempo formativo che dovrà essere dedicato all'asseverazione, quale attività di verifica specifica.

Tra i moduli formativi, pertanto, che compongono il percorso abilitativo per verificatori, una parte rilevante delle ore formative sarà dedicata all'acquisizione delle conoscenze delle regole che attengono specificatamente allo svolgimento dell'attività stessa di verificatore, così come anche all'acquisizione delle abilità necessarie per lo svolgimento di tale attività, dedicando uno spazio rilevante, non solo alla parte teorica di acquisizione delle nozioni, ma non meno alla parte dell'esercitazioni e a i casi studio; parte quest'ultima determinante di ogni percorso formativo rivolto a discenti adulti e soprattutto nell'ambito di percorsi abilitanti ad un'attività specialistica professionale.

Un modulo formativo specifico, inoltre, sarà dedicato all'elemento caratterizzante l'attività di asseverazione rappresentato dal ruolo svolto dall'organismo paritetico all'interno del processo di asseverazione, nell'ambito della più ampia cornice di riferimento costituita dai modelli di organizzazione aziendali basati su di un approccio di tipo partecipativo.

Sulla base di quanto detto l'approccio di tipo partecipativo che si richiede ad una azienda che intende asseverarsi, non si limita al rispetto di quanto già disposto dalla normativa vigente, adempiendo in modo puntuale ai soli obblighi disposti, riservando ai lavoratori e ai loro Rappresentanti, gli spazi minimi dettati dai precetti normativi, ma nello spirito del modello comunitario, la partecipazione deve risultare come scelta strategica e come modello organizzativo.

Ai verificatori, difatti, questo verrà richiesto nell'ambito dell'esercizio della loro funzione di verifica, di accertarsi che il MOG che andranno ad analizzare dimostri, non solo la bontà organizzativa dell'azienda che lo ha adottato, ma anche una relativa adeguata bontà partecipativa.

L'acquisizione di tali abilità, in un mix tra parte teorica e parte pratica, caratterizzata da lavori di gruppo e analisi di *case study*, quale parte integrante necessaria del percorso formativo prevenderà, nell'ambito della verifica finale di apprendimento, sulla base delle modalità attraverso le quali si svolgerà, una specifica sessione dedicata.

Sarebbe opportuno che il modulo formativo specificatamente riferito agli

organismi paritetici e al tema della partecipazione nell'ambito dei modelli organizzativi, occupasse non meno di un terzo della durata complessiva del percorso formativo.

Non ritenendo la modalità *e-learning* la più adeguata ad una tale formazione, nella quale l'interazione tra discente e docente non rappresenta un valore aggiunto, ma un elemento imprescindibile, considerata la natura della tematica affrontata, così come l'innovazione dell'insegnamento previsto, la formazione dei verificatori sarà esclusivamente d'aula.

Dedicando un'attenzione particolare al modulo inerente gli organismi paritetici e il tema del modello organizzativo a carattere partecipativo, si indicano le materie che dovranno essere affrontate e gli obiettivi a queste correlati:

Tematiche	Obiettivi formativi
Gli organismi paritetici (ai sensi del d.lgs. n. 81/2008 e della normativa inerente)	Approfondimento sul tema degli organismi paritetici, analizzando le diverse fonti normative e facendo chiarezza sui requisiti, la composizione e le attività.
La bilateralità e la pariteticità	Descrizione dei due istituti, analizzando le differenze e le comunanze, evidenziando la composizione e le attività previste per ciascuno.
Il ruolo e le attribuzioni del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLS/RLST)	Analisi approfondita dell'esercizio di ruolo e delle funzioni delle principali figure di rappresentanza (aziendale e territoriale) in tema di SSL, alla luce della normativa vigente e della contrattazione di settore e aziendale.
La rappresentanza in materia di salute e sicurezza nell'ambito della rappresentanza aziendale	Chiarezza e approfondimento sulla differenza tra le diverse forme di rappresentanza aziendale e sulla relazione tra quella di natura sindacale (RSA/RSU) e quella in tema di tutela della SSL (RLS/RLST/RLSSP).
La contrattazione di settore e aziendale	Conoscenza ed approfondimenti sulle forme contrattuali tradizionali e recenti (di settore e aziendali), con particolare attenzione ai temi della prevenzione e tutela.

VI. La rilevanza della valutazione e delle conseguenze in caso di evidenti mancanze nell'applicazione del modello organizzativo nelle aziende in via di asseverazione

Si è deciso di trattare questo tema perché...

... la valutazione della conformità di un modello organizzativo e gestionale necessita di una preventiva chiara declinazione dei requisiti minimi necessari ai fini dell'efficacia esimente, in particolare sono stati trattati taluni aspetti sui quali i riferimenti normativi non forniscono indicazioni applicative precise rischiando di generare differenze interpretative.

L'efficacia esimente, ma anche l'efficacia sostanziale, di un modello organizzativo e gestionale dipende dalla sua conformità e dalla sua efficace attuazione al fine di perseguire il miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori.

L'asseverazione del modello prevede quindi, innanzitutto la verifica della conformità dello stesso, ai requisiti previsti dall'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 e s.m.i. e al d.lgs. n. 231/2001.

In secondo luogo, il processo di asseverazione prevede la verifica della efficace adozione del modello stesso, attraverso l'applicazione di tecniche di verifica. A tal proposito si può fare riferimento alle modalità individuate nella prassi di riferimento UNI/PdR n. 22/2016. La prassi prevede, infatti, una "fase 2" del processo di asseverazione volta all'analisi dei requisiti documentali e alla verifica in campo mediante l'osservazione delle modalità di lavoro, le interviste con l'alta direzione, con i lavoratori a tutti i livelli e i loro rappresentanti.

Sostanzialmente la verifica del modello si avvale di tecniche di auditing, le quali sono utilizzate in vastissimi campi che vanno dall'analisi dei bilanci aziendali alla valutazione della customer satisfaction.

In merito a tali tecniche, vi sono una serie di riferimenti autorevoli che ne descrivono i principali metodi e strumenti, quali la norma UNI EN ISO 19011:12 e se ne parlerà più diffusamente nel paragrafo successivo. Le scelte effettuate dalla prassi in relazione alla verifica della conformità e dell'efficace adozione del modello organizzativo e gestionale sono un tentativo di autoregolamentazione motivato dalle scarse, o nulle, disposizioni introdotte nella trama normativa del d.lgs. n. 81/2008 che non forniscono elementi sufficienti per chiarire il modo in cui l'asseverazione debba essere realizzata. La mancanza di una definizione chiara, rischia di lasciare il concetto della conformità del modello organizzativo e gestionale in un limbo in cui tutte le possibili interpretazioni trovano spazio per affermarsi, a discapito di una rigorosità tecnica e di una uniformità di indirizzo.

Il presente paragrafo riguarda pertanto principalmente tali aspetti. Per far luce sui quali è essenziale innanzitutto individuare gli elementi organizzativi e sistemici inderogabili di un MOG conforme.

Un modello organizzativo per l'adempimento di tutti gli obblighi giuridici indicati nell'art. 30, comma 1, deve assicurare il soddisfacimento dei requisiti di cui alle lettere a) ... h), dell'art. 30. Tale articolo prevede che vengano attuati i seguenti punti:

- a) rispetto degli standard tecnico-strutturali di legge relativi a attrezzature, impianti, luoghi di lavoro, agenti chimici, fisici e biologici;
- b) attività di valutazione dei rischi e di predisposizione delle misure di prevenzione e protezione conseguenti;
- c) attività di natura organizzativa, quali emergenze, primo soccorso, gestione degli appalti, riunioni periodiche di sicurezza, consultazioni dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza;
- d) attività di sorveglianza sanitaria;
- e) attività di informazione e formazione dei lavoratori;
- f) attività di vigilanza con riferimento al rispetto delle procedure e delle istruzioni di lavoro in sicurezza da parte dei lavoratori;
- g) acquisizione di documentazioni e certificazioni obbligatorie di legge;
- h) periodiche verifiche dell'applicazione e dell'efficacia delle procedure adottate.

Tali elementi del modello non creano particolari problemi in merito alla verifica della loro efficace implementazione, in quanto sono di fatto una elencazione di obblighi che devono comunque essere rispettati ai sensi della normativa di riferimento e nulla aggiungono rispetto ad essa.

Ma il legislatore prevede che i modelli di organizzazione e di gestione, oltre a soddisfare il citato nel comma 1, debbano rispondere anche ai commi 2, 3 e 4 dell'art. 30, dove invece vengono introdotti elementi sistemici ed organizzativi più peculiari.

Riportiamo di seguito i tre commi dell'art. 30:

- comma 2: "Il modello organizzativo e gestionale deve prevedere idonei sistemi di registrazione dell'avvenuta effettuazione delle attività di cui al comma 1".
- comma 3: "il modello organizzativo debba in ogni caso prevedere, per quanto richiesto dalla natura e dimensioni dell'organizzazione e dal tipo di attività svolta, un'articolazione di funzioni che assicuri le competenze tecniche e i poteri necessari per la verifica, valutazione, gestione e controllo del rischio, nonché un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello".
- comma 4: "il modello organizzativo deve altresì prevedere un idoneo sistema di controllo sull'attuazione del medesimo modello e sul mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate".

Progettare e implementare un MOG che risponda a questi requisiti significa pertanto rispondere agli obblighi di legge in chiave sistemica ma ciò non è in realtà sufficiente, poiché è necessario che il modello preveda un organismo di vigilanza come richiesto dall'art 6 del d.lgs n. 231/2001 le cui funzioni, come vedremo, possono essere svolte in taluni casi anche dal datore di lavoro. Per l'adozione di un MOG possono essere anche utilizzati alcuni standard codificati; il legislatore, infatti, ha riconosciuto conformi i modelli di organizzazione aziendale implementati secondo le Linee guida UNI- INAIL o il British Standard OHSAS 18001:2007 (per le parti corrispondenti), ammettendo la validità dei sistemi di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL), e conferendo ad essi un ruolo rilevante ai fini della prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, tramite circolare dell'11/7/2011, ha poi fornito indicazioni in merito ai modelli di organizzazione e gestione per le aziende che si siano dotate di un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro conforme alle Linee guida UNI- INAIL o allo standard OHSAS 18001:2007.

In tale circolare viene indicata come parte di un SGSL non corrispondente solo l'adozione di un sistema disciplinare, ammettendo pertanto che una corretta organizzazione, una individuazione di ruoli e responsabilità all'interno dell'organizzazione e infine un sistema di audit e di riesame della direzione, attuati in applicazione degli standard citati, rispondono a quanto richiesto nei commi precedenti. Anche in questo caso però dobbiamo ricorrere ad un OdV, anche se le sue funzioni vengano svolte dall'organo dirigente.

Su questi aspetti non solo il d.lgs. n. 81/2008 ma anche il d.lgs. n. 231/2001 non forniscono di fatto indicazione alcuna, demandando alle associazioni di categoria la declinazione di adeguati codici di comportamento.

Pertanto tratteremo in maniera più approfondita il sistema disciplinare, l'organismo di vigilanza e il codice etico, ossia quegli elementi del modello la cui efficace attuazione risulta disciplinata in maniera minore da leggi, circolari interpretative o norme tecniche, cercando in tal modo di fornire indicazioni utili ai fini dell'asseverazione dei MOG.

Sistema disciplinare

Il legislatore ha previsto (comma 3) che un modello organizzativo e gestionale debba essere dotato di un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello. È quindi necessario che l'azienda, che adotta il modello, sia dotata di procedure idonee ad individuare e sanzionare i comportamenti che possano favorire la commissione dei reati di cui all'art. 300 del d.lgs. n. 81/2008 e il mancato rispetto delle misure previste dal modello.

Sul tema qualche indicazione la fornisce la circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 11/7/2011 che chiarisce come il sistema disciplinare debba essere formalizzato dall'alta direzione e diffuso a tutti i soggetti interessati: datore di lavoro, dirigenti, preposti, lavoratori, auditor e l'organismo di indirizzo e vigilanza, qualora nominato.

L'azienda deve, inoltre, definire idonee modalità per selezionare, tenere sotto controllo e, ove opportuno, sanzionare collaboratori esterni, appaltatori, fornitori e altri soggetti aventi rapporti contrattuali con l'azienda stessa, compresi l'RSPP e il medico competente qualora siano soggetti esterni all'azienda.

La commisurazione dei provvedimenti disciplinari deve tener conto ovviamente dei riferimenti legislativi e della contrattazione collettiva per quanto riguarda i lavoratori interni, mentre non può che essere demandata ad aspetti contrattuali per quanto riguarda gli esterni.

Organismo di vigilanza

L'art. 6 del d.lgs. n. 231/2001 afferma che il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli e di curare il loro aggiornamento, è affidato a un *organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e controllo*, nel lessico comune ormai noto come organismo di vigilanza (OdV).

Tale disposto normativo non ha poi disciplinato le modalità di composizione dell'organismo stesso né tanti altri aspetti relativi alle modalità per svolgere questo delicato compito; pertanto, al fine di approfondire gli aspetti rilevanti dell'OdV, occorre fare riferimento alle pronunce giurisprudenziali su tale materia, oltre alle linee guida adottate dalle associazioni di categoria.

L'OdV, in merito alla sua composizione, può essere sia mono che plurisoggettivo, la scelta tra l'una o l'altra soluzione deve tenere conto delle finalità perseguite dalla normativa e, quindi, deve assicurare il profilo di effettività dei controlli in relazione alla dimensione e alla complessità dell'organizzazione. Inoltre può essere monocratico o collegiale; anche in questo caso la scelta è funzione della complessità organizzativa; per una PMI è senz'altro sufficiente un OdV monocratico che sarà realisticamente un soggetto esterno, mentre in aziende più complesse è opportuno costituire un organo collegiale, nominando un presidente, in tal caso spesso uno dei membri è interno all'organizzazione in modo da garantire un adeguato raccordo tra quest'ultima e l'OdV.

Uno degli aspetti più dibattuti e di difficile interpretazione è la previsione legislativa già citata (d.lgs. n. 231/2001, art 6, comma 4) che consente, negli enti di piccole dimensioni, che le funzioni dell'OdV possano essere svolte direttamente dall'organo dirigente. Su tale punto vengono in soccorso le

procedure semplificate di cui al d.m. 13/2/2014, che chiariscono che gli enti di piccole dimensioni sono le PMI (quindi ai sensi del DECRETO 18 aprile 2005 e semplificando aziende con massimo 250 dipendenti - più propriamente occupati o meglio ULA¹⁷ - e 50 ml di fatturato); in pratica perché ciò avvenga è necessario quindi che siano verificate determinate condizioni di seguito riportate e riassunte in tabella II:

- presenza di un unico centro decisionale a cui fanno capo i processi di monitoraggio/audit interno e riesame della direzione (sistema di controllo);
- processi di monitoraggio/audit interno e riesame della direzione (sistema di controllo) che prevedono un ruolo attivo e documentato dell'alta direzione (intesa come posizione organizzativa eventualmente sopra stante il datore di lavoro).

Tabella II

Condizioni nelle quali l'organo dirigente può svolgere le funzioni di OdV

Condizioni	Dimensioni aziendali	OdV
<p>L'organizzazione ha un unico centro decisionale a cui fanno capo i processi di monitoraggio/audit interno e riesame della direzione (sistema di controllo)</p> <p>oppure</p> <p>In aziende più complesse i processi di monitoraggio/audit interno e riesame della direzione (sistema di controllo) prevedono un ruolo attivo e documentato dell'alta direzione nella valutazione degli obiettivi raggiunti e dei risultati ottenuti, oltre che delle eventuali criticità riscontrate in termini di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. Con il termine "documentato" si intende che la partecipazione dell'Alta Direzione sia comprovata da atti e documenti aziendali</p>	<p>PMI: organizzazione con meno di 250 dipendenti e meno di 50 ml di fatturato</p>	<p>Le funzioni dell'OdV possono essere svolte dall'Organo dirigente.</p> <p>È facoltà dell'azienda fare scelte diverse come nominare come OdV un altro soggetto in possesso delle adeguate caratteristiche</p>

¹⁷ Unità lavorative annue – vedi DECRETO 18 aprile 2005.

Condizioni	Dimensioni aziendali	OdV
I processi di monitoraggio/audit interno e riesame della direzione (sistema di controllo) non prevedono un ruolo attivo e documentato dell'alta direzione	PMI: organizzazione con meno di 250 dipendenti e meno di 50 ml di fatturato	L'organo dirigente non può svolgere le funzioni di OdV.
	Grande Impresa: con più di 250 dipendenti	L'organo dirigente non può svolgere le funzioni di OdV.

È bene chiarire che se un'organizzazione sceglie di avvalersi della facoltà di far svolgere le funzioni di OdV all'organo dirigente, l'attuazione del modello deve dare evidenza che questa attività sia stata effettivamente svolta.

Per poter assolvere in modo esaustivo i propri compiti di vigilanza, l'OdV deve essere dotato, come specifica il d.lgs. n. 231/2001 (art. 6, comma 1, lett. b), di autonomi poteri di iniziativa e di controllo, ovvero di strumenti adeguati per poter verificare l'idoneità e la puntuale e completa attuazione delle procedure codificate per la prevenzione degli illeciti in ciascuna delle aree di rischio individuate in seno all'organizzazione.

Per poter efficacemente operare in tal senso, risulta fondamentale l'autonomia nei confronti degli organi di direzione ed amministrazione dell'organizzazione, eliminando ingerenze e condizionamenti di tipo economico o personale. Risulta opportuno a tal fine, prevedere condizioni effettive di ineliminabilità e decadenza dal ruolo di membri dell'OdV, qualora le condizioni di indipendenza ma più in generale di conflitto di interessi e di onorabilità non siano garantite o vengano meno. Inoltre risulta fondamentale verificare che non siano affidati all'OdV compiti operativi, in modo tale da non creare sovrapposizione di ruoli tra controllato e controllante.

L'autonomia dell'OdV va intesa non solo in senso formale, ma anche in senso più prettamente operativo ossia come capacità di esplicare la propria funzione di controllo, agendo in modo indipendente dalle altre funzioni ed organi di vertice dell'organizzazione, attraverso:

-
- dotazione di risorse (anche finanziarie) adeguate;
 - dotazione di effettivi poteri di ispezione e controllo;
 - possibilità di accesso alle informazioni aziendali rilevanti;
 - possibilità di avvalersi di strumentazioni, supporti ed esperti nell'espletamento della sua attività di monitoraggio.

I componenti dell'OdV, per poter effettuare al meglio la loro funzione di vigilanza, devono avere competenze adeguate. Le conoscenze in tema di attività ispettiva, di analisi e delle connesse tecniche, sono stati individuati come indispensabili requisiti dell'ODV.

L'organo di controllo interno deve essere tenuto costantemente informato sull'evoluzione delle attività nelle aree a rischio e deve avere libero accesso a tutta la documentazione aziendale rilevante, pertanto sarà necessario che il modello di organizzazione disciplini efficaci procedure di reportistica interna indirizzate all'OdV.

Nelle aziende di grandi dimensioni, per poter dare garanzia della continuità dell'azione di controllo svolta dall'OdV, si rende di fatto necessaria la presenza di una struttura interna dedicata esclusivamente, e in qualche caso a tempo pieno, all'attività di vigilanza sul modello stesso.

Codice etico

Il modello di gestione prevede, nel suo articolato contenuto, anche la redazione, da parte dell'azienda, di un codice etico. Il codice etico in realtà non è espressamente previsto dalla legge, ma da diverse linee guida di associazioni di categoria, e di fatto è ormai entrato nel lessico comune.

Si tratta di un documento adottato ufficialmente dai vertici rappresentativi della persona giuridica e pertanto vincolante per tutti coloro che operano all'interno del suo organigramma.

Il codice etico "è espressione della politica aziendale per la salute e sicurezza sul lavoro o per il rispetto dell'ambiente e indica la visione, i valori essenziali e le convinzioni dell'azienda in tale ambito. Serve pertanto a definire la direzione, i principi d'azione e gli obiettivi a cui tendere nella materia".

Per valutare la conformità di questo documento bisogna rifarsi alle indicazioni

contenute nelle linee guida di categoria scelte dall'organizzazione per redigerne il proprio modello.

Per le aziende che hanno adottato un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro conforme alle Linee guida UNI-INAIL o allo standard OHSAS 18001:2007, tale elemento a rigore potrebbe non essere presente, oppure potrebbe essere redatto congiuntamente alla politica; qualora redatto disgiuntamente è necessario verificare la coerenza e complementarietà di questi documenti.

Tabella I

Elementi del MOG nelle organizzazioni prive o dotate di un SGSL

	Organizzazioni prive di SGSL ¹⁸	Organizzazione con SGSL
Parti corrispondenti	<p>Requisiti previsti dai commi 1 a 4 dell'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) sistema aziendale per l'adempimento di tutti gli obblighi giuridici previsti alle lett. a-h al comma 1 dell'art. 30 2) idonei sistemi di registrazione dell'avvenuta effettuazione delle attività di cui al punto precedente 3) un'articolazione di funzioni che assicuri le competenze tecniche e i poteri necessari per la verifica, valutazione, gestione e controllo del rischio. 4) un idoneo sistema di controllo sull'attuazione del medesimo modello e sul mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate. Il riesame e l'eventuale modifica del modello organizzativo devono essere adottati, quando siano scoperte violazioni significative delle norme relative alla prevenzione degli infortuni e all'igiene sul lavoro, ovvero in occasione di mutamenti nell'organizzazione e nell'attività in relazione al progresso scientifico e tecnologico. 	<p>OHSAS 18001</p> <p>Linee guida UNI – INAIL</p>

¹⁸ Come già esposto talune categorie hanno redatto, in conformità con l'art. 6 del d.lgs. n. 231/2001, codici di comportamento o linee guida per l'adozione dei MOG.

	Alcune linee guida ¹⁷ prevedono la redazione di un codice etico	Il codice etico è talvolta sostituito dalla politica o redatto insieme ad essa
“Parte non corrispondente”	Il sistema disciplinare è previsto al comma 3 dell’art 30 del d.lgs. n. 81/2008	Un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello
	OdV (le cui funzioni talvolta possono essere svolte dall’organo dirigente vedi tabella II)	OdV (le cui funzioni talvolta possono essere svolte dall’organo dirigente vedi tabella II)

Si ricorda che le aziende che non hanno adottato un SGSL trovano utilissimo supporto per l’adozione di un MOG conforme nelle linee guida (o codici di comportamento) redatti da talune associazioni di categoria ai sensi dell’art. 6 del d.lgs. n. 231/2001 o meglio ancora nelle procedure semplificate di cui al d.m. 13/2/2014 già citate.

VII. Il supporto e l'affiancamento alle imprese durante tutto il percorso di asseverazione

Si è deciso di trattare questo tema perché...

... si ritiene importante dare risalto alla opportunità che il processo di asseverazione offre alle imprese, in termini di supporto e affiancamento nell'adozione e attuazione di un modello organizzativo efficace attraverso un percorso di verifica improntato su un dialogo trasparente e proattivo tra auditor e impresa.

L'art. 5 del d.lgs. n. 81/2008 riconduce l'asseverazione dei modelli a una delle attività di assistenza alle imprese e pertanto è bene comprendere come tale attività, che potrebbe esser vista di natura "ispettiva", sia in effetti un vero e proprio supporto alle imprese volto al miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza sul lavoro. L'asseverazione viene effettuata attraverso l'audit, metodologia descritta dalla norma ISO 19011:12, e spesso tradotta in maniera infelice in "verifica ispettiva".

La traduzione italiana non rende in effetti giustizia alla filosofia e alla logica che sottendono il processo di audit che, ben lungi dall'aver un approccio ispettivo e sanzionatorio, è invece una forma meno immediata di affiancamento all'azienda. Lo scopo dell'audit è proprio far emergere le criticità nascoste e meno evidenti in una organizzazione, al fine di attivare un processo virtuoso di miglioramento continuo.

Vediamo più nel dettaglio le caratteristiche di questo processo, il valore aggiunto che deriva dall'effettuare l'asseverazione dei modelli organizzativi e gestionali attraverso questa modalità e quindi le ragioni del coinvolgimento da parte degli organismi paritetici.

Audit

La definizione stessa di audit, a ben guardare, dà ampiamente ragione delle sue peculiarità: “processo sistematico, indipendente e documentato per ottenere evidenze dell’audit e valutarle con obiettività, al fine di stabilire in quale misura i criteri dell’audit sono stati soddisfatti”¹⁹. Vediamo nel dettaglio il significato dei termini più importanti:

- **PROCESSO:** l’audit è un processo non un’attività a spot; quindi un insieme di attività interconnesse con un obiettivo comune che creano valore attraverso un metodo codificato. L’effettuazione di un audit presuppone regole precise note sia all’auditor che all’auditato e soprattutto sono tese a creare valore aggiunto;
- **SISTEMATICO:** una ispezione avviene normalmente a sorpresa e senza nessuna programmazione precisa (almeno nessuna nota a chi la subisce); un audit è una attività sistematica, programmata e svolta a seguito della redazione di un programma (in genere pluriennale) e poi di un piano (l’agenda del singolo audit). La programmazione dell’audit e quindi la possibilità dell’auditato di organizzare al meglio i processi da sottoporre ad audit consente di far emergere quegli errori sistemici di cui egli stesso non è consapevole.
- **INDIPENDENTE:** Si tratta di una delle caratteristiche più qualificanti ed imprescindibili di un audit; l’auditor non ha connessioni con il processo sottoposto ad audit né di natura gerarchica né consulenziale. Questo consente un’analisi “terza”, priva di condizionamenti.
- **EVIDENZE DI AUDIT:** l’audit è un processo obiettivo, si basa su evidenze che consentono di affermare se un determinato processo, procedura, modo di operare attrezzatura etc. è “conforme” o “non conforme rispetto ai criteri di audit ben definiti (leggi, norme e il MOG aziendale stesso).

Una importante caratteristica dell’audit che emerge tra le pieghe di quanto suesposto è la sua antitesi al concetto di “consulenza”. L’assistenza alle imprese tramite la consulenza è volta a fornire soluzioni, suggerire una

19 UNI EN ISO 19.011:11.

metodologia, adattare alla realtà i principi e requisiti di uno standard e, estremizzando il concetto, sostituendosi, o quasi, alle funzioni direzionali dell'organizzazione nelle scelte organizzative e gestionali. Questa forma di assistenza è utile soprattutto nella progettazione e nelle prime fasi dell'implementazione ed adozione di un MOG, ma deve progressivamente lasciare spazio alle funzioni interne aziendali, pena la non piena integrazione del modello nei gangli aziendali.

Durante il processo di audit invece non si va mai alla ricerca della soluzione specifica ma si fa una fotografia obiettiva della situazione “as-is” al fine di far emergere, non solo gli eventuali errori evidenti, ma soprattutto quelle situazioni, quei presupposti che hanno *in nuce* il potenziale di generare un infortunio o una malattia professionale e che vanno affrontati e gestiti con un approccio sistemico e preventivo. Gestire una non conformità in maniera sistemica significa ricercare attraverso metodi più o meno codificati di analisi delle cause, le ragioni primarie o root cause di una NC.

Tale analisi viene effettuata dall'organizzazione non dall'auditor e va risolta prima di rilasciare l'asseverazione. L'auditor si limita a valutare se l'azione correttiva apportata effettivamente gestisce al meglio la NC riscontrata.

Questo passaggio impone all'organizzazione di prendere coscienza dei propri errori, al fine di comprenderne le cause primarie è indispensabile tenere conto, già in fase di analisi, dell'esperienza diretta del personale coinvolto. Se questo da un lato consente un'analisi diretta ed accurata, dall'altro ha soprattutto l'effetto di coinvolgere il personale e le figure decisionali che, possono in tal modo prendere coscienza e consapevolezza dell'importanza della correzione degli errori, del conseguente miglioramento continuo e in altri termini dell'efficace attuazione del modello.

L'audit di asseverazione è quindi un vero momento di crescita e “formazione” (seppur indiretta) dell'intera organizzazione e poiché è per definizione un “processo sistematico” consente di reiterare questi momenti con regolarità e conseguentemente di guidare l'organizzazione ad una progressiva acquisizione di consapevolezza che deve assolutamente permeare tutti i livelli dell'organizzazione. A tal fine la condivisione degli obiettivi da parte del datore di lavoro e dei dirigenti con le OOSS, e più nello

specifico con gli RLS, gioca un ruolo chiave in questo processo e soprattutto nella valorizzazione degli esiti di un audit.

Un audit è efficace se l'organizzazione si pone nella condizione di essere sottoposta ad una verifica dialogando con l'auditor con trasparenza e senza reticenze, proprio a valorizzare le differenze con un'ispezione. Se quindi è inderogabile che l'auditor non abbia atteggiamenti inquisitori, è altrettanto, e forse ancor di più, indispensabile che i lavoratori possano confrontarsi ed essere auditati senza timori di nessun tipo.

Gli RLS giocano quindi un ruolo chiave nel farsi portavoce all'interno dell'organizzazione di questo approccio, nel verificare che effettivamente sia percepito in tal modo dai lavoratori e al limite nello stigmatizzare l'atteggiamento di qualche operatore o anche preposto che potrebbe non cogliere lo spirito.

È per questa ragione che il processo di asseverazione deve partire già dall'inizio come processo *"condiviso"* nel quale gli obiettivi e le finalità sono sentiti come percorso comune volto alla valorizzazione dell'organizzazione e finalizzato alla salute e sicurezza dei lavoratori.

Processo di affiancamento pluriennale

Infine si vuol porre l'accento su un'altra peculiarità dell'asseverazione, cioè la flessibilità gestionale del processo su base pluriennale.

Com'è noto, infatti, l'asseverazione si compone di un momento chiave, ossia il rilascio dell'asseverazione vera e propria, a seguito di un primo audit, e di successivi audit di mantenimento. Diventa importante pertanto tarare la frequenza opportuna degli audit volti ad asseverare un MOG e a mantenere l'asseverazione.

A differenza di altri processi presenti sul mercato, regolati da asettiche norme valide per tutti i settori, l'asseverazione di un MOG, realizzata attraverso la pariteticità di settore, ha l'immenso vantaggio di poter gestire con maggior flessibilità questo aspetto. La periodicità è un aspetto tutt'altro che banale, deve essere ben compreso ed anche progressivamente riadattato. Una distanza temporale eccessiva tra un audit e un altro, può non cogliere appieno le varie sfaccettature dei processi lavorativi.

Quindi non solo la flessibilità di cui gode il processo di asseverazione può valorizzare le peculiarità di un singolo comparto lavorativo, ma può addirittura essere tarata nei confronti della singola azienda. Una periodicità concordata con l'azienda può portare non solo a un campionamento più efficace dei diversi processi aziendali ma anche alla individuazione di una modalità di crescita progressiva che punti a un modello organizzativo e gestionale davvero efficace.

Tale flessibilità deve comunque prevedere il rispetto di alcuni parametri minimi che consentono di garantire obiettività e pari dignità per ogni singola asseverazione.

VIII. La comunicazione dell'asseverazione agli organismi pubblici di vigilanza

Si è deciso di trattare questo tema perché...

... si ritiene importante, per un verso, sottolineare quale sia la concreta ricaduta dell'asseverazione del MOG per la società in relazione alle attività di vigilanza svolte dal personale ispettivo degli organismi pubblici previsti dalla legge e, per altro verso, individuare i flussi informativi tra gli organismi paritetici asseveratori ed i predetti organismi pubblici preposti alla vigilanza.

Il processo di asseverazione dei modelli di organizzazione e di gestione non rappresenta un'alternativa all'attività di verifica propria dell'azienda asseverabile richiedente, né a quella delle autorità competenti in materia di vigilanza. Tuttavia, queste ultime, ai sensi dell'art. 51, comma 3-*bis*, ultimo periodo, del d.lgs. n. 81/2008, potranno tenerne conto ai fini della programmazione delle proprie attività ispettive e di vigilanza.

È evidente che affinché il suddetto – sia pur limitato – effetto giuridico concretamente si produca occorre che l'organismo paritetico asseveratore porti a conoscenza degli organi di vigilanza gli atti di asseverazione materialmente rilasciati.

In altri termini, l'effetto legale di eventuale posposizione nelle verifiche ispettive stabilito dall'art. 51, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 81/2008 postula uno scambio informativo tra l'organismo paritetico asseveratore e gli organi di vigilanza deputati al controllo. Ed è proprio il corretto svolgimento di tale flusso informativo che consentirà agli organismi di controllo di poter (non dover) tener conto delle aziende che abbiano adottato ed efficacemente attuato un modello di organizzazione e di gestione asseverato in materia di salute e sicurezza al fine di programmare e cadenzare il proprio calendario di verifiche.

A tale proposito occorrerebbe altresì valorizzare il legame tra la relazione che gli organismi paritetici presentano al comitato regionale di coordinamento e la considerazione ai fini di programmazione della vigilanza delle attestazioni rese dagli stessi organismi paritetici: una considerazione che dovrebbe realizzarsi proprio in sede di comitato regionale di coordinamento.



FONDAZIONE NAZIONALE SICUREZZA RUBES TRIVA

Lungotevere dei Mellini, 30 - 00193 Roma - tel. 06.32690411 fax 06.3222595
segreteria@fondazionerubestriva.it - Codice Fiscale 97598620587