

L'ASSEVERAZIONE DEI MODELLI ORGANIZZATIVI E GESTIONALI

M.I. BARRA*, F. BENEDETTI*, P. RICCIARDI*, A. TERRACINA*

I modelli organizzativi e gestionali (Mog) sono entrati ormai prepotentemente nel mondo della salute e sicurezza per effetto della legge 123/2007 che ha inserito i reati di omicidio colposo e lesioni gravi e gravissime commesse con violazione delle norme antinfortunistiche nel novero dei reati punibili ai sensi del d.lgs. 231/2001. Tale previsione della legge delega (legge n.123/2007) ha poi trovato sostanza nell'art. 30 del d.lgs. 81/2008 e nella successiva circolare ministeriale dell'11 luglio 2011 e soprattutto nel d.m. 13 febbraio 2014 (cosiddette procedure semplificate per l'adozione dei Mog nelle piccole e medie imprese), atti normativi che hanno fornito una serie di imprescindibili chiarimenti, motivazioni e ausili alle imprese per dotarsi di Mog efficaci. Molto più recente è l'attenzione nei confronti dell'asseverazione dei Mog da parte degli organismi paritetici (Art. 51 del d.lgs. 81/2008 e s.m.i.); un argomento quasi di frontiera sul quale il nostro Istituto, attraverso la Contarp (Consulenza tecnica accertamento rischi e prevenzione centrale), sta dando il proprio contributo per definire i contorni di questo delicato percorso. Infatti senza una puntuale declinazione delle modalità per asseverare i Mog adottati dalle aziende, che trova nella pariteticità il suo punto di forza per migliorare la sicurezza sui luoghi di lavoro, quanto indicato dall'art. 51 rischia di non esser riconosciuto o peggio di essere oggetto di mera proposizione di servizi a titolo oneroso e di scarsa efficacia prevenzionale.

Il termine asseverazione appare nel d.lgs. 81/2008 l'anno successivo alla sua emanazione, con il d.lgs. 106/2009, recante le disposizioni integrative e correttive al testo unico in tema di salute e sicurezza sul lavoro.

Con tale atto il legislatore ha di fatto assegnato agli organismi paritetici un importante ruolo strategico, di controllo e verifica, prevedendo che le imprese possano richiedere ad essi una asseverazione comprovante l'adozione di un Mog avente efficacia esimente ai sensi dell'art. 30. Una scelta sorprendente da parte del legislatore che, pur indicando espressamente al comma 5 dell'art. 30 del decreto 81/2008, il sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (Sgsl)

* Inail - Consulenza tecnica accertamento rischi e prevenzione centrale.

come elemento costituente il modello organizzativo non dice mai, non accenna neanche, alla possibilità di certificare un Sgsl; piuttosto il legislatore ha scelto di prevedere la possibilità, che siano gli organismi paritetici ad asseverare i Mog di cui all'art. 30 riconoscendo evidentemente un valore aggiunto nella pariteticità del controllo sociale.

D.lgs. 81/2008, art. 51 comma 3-bis

Gli organismi paritetici svolgono o promuovono attività di formazione, omissis..., 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;

Non si vuole qui entrare nel merito della differenza giuridica tra il termine "asseverazione" e "certificazione" che certamente non sono equivalenti; ma si intende sottolineare che la certificazione si riferisce ai Sgsl e viene erogata dagli enti di certificazione nel rispetto di norme tecniche internazionali (UNI EN ISO 17021), mentre l'asseverazione si riferisce ai Mog e viene affidata a dei soggetti rappresentativi delle parti sociali, associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, deputati a fornire servizi di formazione e assistenza alle imprese; a questa importante scelta strategica non è seguito però alcun chiarimento in merito a modalità o regole che questi soggetti siano tenuti ad osservare per effettuare questa attività in modo corretto, trasparente e uniforme sul territorio.

Infatti, tale articolo di legge costituisce una novità assoluta ma, purtroppo, si esaurisce in poche righe che nulla dicono in merito alle modalità per effettuare tale asseverazione senza, tantomeno rimandare a un qualche decreto attuativo o un eventuale successivo accordo in sede di Conferenza Stato Regioni o alla Commissione consultiva permanente come fatto per tanti altri aspetti. Al tempo stesso si dà rilevanza al processo di asseverazione prevedendo la possibilità che gli organi di vigilanza ne tengano conto nella programmazione delle loro attività ispettive. Si ritiene si possa interpretare questa indicazione legislativa come un invito a sottoporre le aziende asseverate a minor numero di ispezioni rispetto alle aziende non asseverate in quanto le prime sarebbero già state valutate dell'organismo paritetico.

La portata di tale disposto normativo pone una serie di domande di non sempre facile risposta: chi sono esattamente gli organismi paritetici titolati a fare questa attività? Con quali metodi effettuano tale asseverazione? Come fanno gli organi di vigilanza a venirne a conoscenza e entro che misura devono tenerne conto?

In mancanza di indicazioni normative questo articolato di legge è stato pratica-

mente disapplicato o meglio questa opportunità non è stata colta per diversi anni.

Le prassi di riferimento UNI in materia di asseverazione

Il primo intervento per fare chiarezza in questo senso è stato fatto nel 2013 dalla commissione nazionale dei comitati paritetici territoriali dell'edilizia (Cncpt) che attraverso una prassi di riferimento pubblicata dall'UNI, la PdR 2:2013 - *Indirizzi operativi per l'asseverazione nel settore delle costruzioni edili e di ingegneria civile* - ha declinato le modalità per effettuare l'asseverazione dei Mog implementati ed attuati dalle aziende del comparto dell'edilizia.

Le prassi di riferimento

Le prassi di riferimento sono documenti che introducono prescrizioni tecniche o modelli applicativi settoriali di norme tecniche, elaborati sulla base di un rapido processo di condivisione ristretta ai soli autori, sotto la conduzione operativa di UNI, e da esso emanati, verificata l'assenza di norme o progetti di norma allo studio (in ambito nazionale, europeo o internazionale).

Dopo 2 anni dalla pubblicazione (tempo stimato necessario per consentirne la diffusione e l'applicazione sul mercato) viene valutata l'opportunità e l'interesse di "fare evolvere" la prassi di riferimento in un documento normativo sul medesimo argomento. Le prassi hanno infatti una vita utile non superiore a 5 anni, periodo massimo entro il quale possono essere trasformate in norma UNI, UNI/TS, UNI/TR oppure ritirate.

Nel 2016 in analogia a quanto realizzato dal Cncpt anche la Fondazione Rubes Triva, organismo paritetico del mondo dei servizi ambientali, ha deciso di percorrere una strada analoga chiedendo all'UNI la pubblicazione della prassi di riferimento UNI/PdR 22:2016: *Linee Guida per la procedura operativa per l'asseverazione dei Mog della salute e sicurezza nelle aziende dei servizi ambientali territoriali*.

A seguito di ulteriori richieste di redigere prassi di riferimento specifiche per altri settori produttivi la commissione sicurezza dell'UNI ha approvato la redazione di un documento normativo sulla asseverazione valido per tutti i comparti produttivi. Tale attività è attualmente in corso ad opera del gruppo di lavoro metodi e sistemi di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro attivo proprio presso la commissione sicurezza dell'UNI.

I soggetti asseveratori: gli organismi paritetici

Ritornando all'asseverazione, abbiamo detto che questa è demandata agli organismi paritetici, ma cosa sono? Gli organismi paritetici sono definiti dal d.lgs. 81/2008, art. 2 lett. ee)

D.lgs. 81/2008, art. 2 lett. ee)

«organismi paritetici»: 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;

Elemento qualificante di un organismo paritetico quindi è che sia costituito al 50% da rappresentanti del mondo datoriale e del mondo sindacale di un determinato comparto lavorativo. Alcuni organismi paritetici sono oggi oggetto di accese discussioni in merito alla legittima costituzione degli stessi; la parola chiave in questa delicata e discussa definizione è “*costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale*”, termine che evidentemente si presta a fin troppe interpretazioni. A più voci negli ultimi anni si sono susseguite le richieste di un decreto o di un elenco di organismi paritetici al ministero del lavoro e delle politiche sociali, ma ancora di tale elenco non si ha traccia. Esclusivamente nel campo dell'edilizia la circolare 13/2012 del ministero del lavoro ha fatto chiarezza citando esplicitamente le organizzazioni datoriali e sindacali legittimate a costituire un organismo paritetico e non si può che auspicare che tali precisazioni possano esser fatte anche per gli altri settori produttivi.

A prescindere da questo tema delicato occorre ricordare che dal punto di vista strettamente tecnico e quindi delle competenze necessarie per effettuare l'asseverazione, gli organismi paritetici devono istituire specifiche commissioni paritetiche tecnicamente competenti ai sensi dell'art. 51 comma 3 ter.

Quindi condizione necessaria per rilasciare l'asseverazione è la costituzione di tali commissioni che devono avere le caratteristiche di pariteticità, quindi di una costituzione al 50% tra il mondo datoriale e quello sindacale.

Gli effetti dell'asseverazione

In questo momento, a fronte di un discreto attivismo da parte di alcuni organismi paritetici corrisponde solo un cauto interesse effettivo da parte delle aziende. Per certi versi si tratta di un'opportunità prevenzionale e di integrazione della salute e sicurezza sul lavoro nella gestione aziendale che sarebbe interessante e utile cogliere e che potrebbe avere almeno tre tipi di risvolti: quello giudiziario, quello relativo ad un'attenzione da parte degli organi di vigilanza e quello inerente la qualificazione delle imprese.

Riguardo all'aspetto giudiziario al momento non vi è sufficiente giurisprudenza da commentare e ciò rende difficile effettuare previsioni su quale possa essere l'importanza dell'asseverazione in sede di giudizio. Tuttavia, si può facilmente argomentare che, in caso di infortunio, qualora si voglia far valere l'efficacia esimente prevista dall'applicazione del proprio Mog aziendale, è necessario dimostrare la conformità modello stesso all'art. 30 del d.lgs. 81/2008, con particolare riferimento alla sua corretta ed efficace attuazione. Ciò può esser fatto con maggior credibilità se il datore di lavoro ha gli elementi per dimostrare al magistrato la propria effettiva volontà al miglioramento ed è in grado di fornire riscontri circa gli elementi che nel tempo hanno consentito di elevare le prestazioni del Mog in termini di salute e sicurezza sul lavoro in questa accezione confrontarsi con l'esterno attraverso l'esibizione dell'asseverazione rilasciata dall'organismo paritetico competente per territorio non può che essere un valore aggiunto.

Relativamente alle ripercussioni dell'asseverazione di un Mog aziendale sull'attività degli organi di vigilanza occorre ricordare, prima di tutto, come già accennato in premessa, che l'articolo 51 ritiene che l'organo di vigilanza debba tenere conto delle aziende asseverate nel programmare l'attività di vigilanza stessa. Ovviamente perché ciò avvenga è necessario che il ministero sia a conoscenza di quali sono le aziende asseverate. Anche in questo caso non si hanno testimonianze dirette sulle modalità e numero delle comunicazioni, visto l'esiguo numero di aziende asseverate; registriamo però, con interesse e come buon auspicio in tal senso, il protocollo d'intesa siglato tra Cncpt e ministero del lavoro e delle politiche sociali il 12 novembre 2014 che prevede appunto che l'organismo paritetico comunichi sul sito e tramite Pec al ministero, "in tempo reale", il nominativo delle imprese asseverate, in modo che questo e le regioni ne tengano conto nella programmazione dell'attività ispettiva.

Dal punto di vista della qualificazione delle imprese, l'asseverazione potrebbe invece essere utilissima. Ricordiamo come è tuttora, nei fatti, inattuato l'articolo 27 del decreto legislativo 81/2008 che prevede proprio un sistema di qualificazione per le imprese. Tale sistema per il mondo dell'edilizia avrebbe delle caratteristiche specifiche che ricordano proprio il dettato dell'art. 27, comma 1 bis (csd patente a punti).

D.lgs. 81/2008, art. 27, comma 1 bis

Con riferimento all'edilizia, il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi si realizza almeno attraverso la adozione e diffusione, (...) di uno strumento che consenta la continua verifica della idoneità delle imprese e dei lavoratori autonomi, in assenza di violazioni alle disposizioni di legge e con riferimento ai requisiti previsti, tra cui la formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro e i provvedimenti impartiti dagli organi di vigilanza. Tale strumento opera per mezzo della attribuzione alle imprese ed ai lavoratori autonomi di un punteggio iniziale che misuri tale idoneità, soggetto a decurtazione a seguito di accertate violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro. L'azzeramento del punteggio per la ripetizione di violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro determina l'impossibilità per l'impresa o per il lavoratore autonomo di svolgere attività nel settore edile;

La diffusione di una asseverazione effettuata in maniera seria e rigorosa non potrebbe che dare fiducia ai mercati e quindi alle stazioni appaltanti con la definizione di un punteggio attribuibile alle aziende che si asseverano; teniamo conto ovviamente che il medesimo art. 27 al secondo comma prevede la possibilità di estendere tale metodica anche agli altri settori e non solo all'edilizia. In realtà tale possibilità è attuabile anche a legislazione vigente, se si fa riferimento al nuovo codice degli appalti d.lgs. 50/2016 (criteri di aggiudicazione dell'appalto).

D.lgs. 50/16 art 95 comma 6

I documenti di gara stabiliscono i criteri di aggiudicazione dell'offerta, pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto. In particolare, l'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, è valutata sulla base di criteri oggettivi, quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto. Nell'ambito di tali criteri possono rientrare:

a) la qualità, che comprende pregio tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali, accessibilità per le persone con disabilità, progettazione adeguata per tutti gli utenti, certificazioni e attestazioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, quali OSHAS 18001, caratteristiche sociali, ambientali, contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali dell'opera o del prodotto, caratteristiche innovative, commercializzazione e relative condizioni;

Ovviamente nel comma 6 del nuovo codice degli appalti non si parla di asseverazione, ma l'elenco di cui alla lettera a) è puramente esemplificativo e se in tale sede può avere uno spazio la certificazione OHSAS 18001, una stazione appaltante potrebbe senz'altro utilizzare l'asseverazione come elemento qualificante, a patto che questa diventi effettivamente un elemento di differenziazione per individuare le aziende sane e venga, come tale, anche percepita dal mercato.

Conclusioni

Il processo di asseverazione è pertanto una grande opportunità che il legislatore fornisce alle aziende che, se ben colta, può costituire non tanto un'alternativa quanto un'integrazione alla certificazione per effettuare una selezione delle aziende sane in materia di salute e sicurezza sul lavoro presenti sul mercato e contribuire così efficacemente a innescare quel circolo virtuoso che non può che portare a immensi benefici sociali ed economici per le singole imprese, per il sistema Paese ed infine per l'individuo lavoratore cittadino che sarà messo in condizioni di operare in maniera più sicura.

Tutto ciò sarebbe effettivamente possibile a fronte di un processo di asseverazione adeguatamente regolamentato e svolto da soggetti autorevoli e ben strutturati che vigilino sull'attuazione dei Mog nel rispetto di regole definite. Questa è la partita ancora in corso e che si auspica possa presto concludersi con l'emissione di regole condivise, trasparenti, rigorose in grado di dare sostegno e credibilità a una delle intuizioni più innovative del legislatore in materia di salute e sicurezza sul lavoro: il "controllo sociale" nei confronti delle aziende, assicurato da organismi rappresentativi delle parti in causa, datori di lavoro e lavoratori.

RIASSUNTO

Tra i metodi più completi per attuare un'efficace gestione sistemica della salute e sicurezza sul lavoro ricordiamo i Modelli Organizzativi e Gestionali (MOG) realizzati ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. 81/2008. Il legislatore prevede che questi possano essere asseverati dagli organismi paritetici, una previsione normativa a lungo non attuata e che trova nel comparto dell'edilizia e dei servizi ambientali un primo importante tentativo di concretezza. L'articolo effettua una disamina del contesto normativo e delle "prassi di riferimento" UNI che disciplinano l'asseverazione in questi settori.

SUMMARY

Organization and Management Models complying d.lgs. 81/2008 art. 30 are one of the most effective and complete pathway for occupational health and safety management. According to the law, joint bodies (workers' and employees' representative) make the "affidavit" of the effective publication of companies models; this possibility has not been actually adopted until latest years when Building and Waste sector started this process. The article makes a review of related legislation and of the UNI documents, which describe the procedure to release "affidavit".