

Il documento non ha il valore di buona prassi ex D.Lgs. n. 81/2008

Sull'asseverazione dei modelli le interpretazioni CNCPT/UNI per il settore dell'edilizia

di **Mario Gallo**, professore a contratto di Diritto del Lavoro nell'Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale

In sede di correzione del D.Lgs. n. 81/2008, avvenuta a opera del D.Lgs. n. 106/2009, il legislatore ha introdotto l'istituto dell'asseverazione dell'adozione e della efficace attuazione dei modelli di organizzazione e di gestione della sicurezza. Per comprendere al meglio questo istituto occorre effettuare una ricostruzione sistematica della disposizione anche alla luce della pubblicazione, avvenuta il 19 febbraio 2013, degli «*Indirizzi operativi per l'asseverazione nel settore delle costruzioni edili e di ingegneria civile*» da parte dell'UNI e della Commissione nazionale dei Comitati paritetici territoriali (CNCPT). Questo documento ha assunto una particolare rilevanza avendo definito una prassi di riferimento per il processo di asseverazione per i SGSL delle imprese di un settore ad alto rischio come quello dell'edilizia.

MODELLI DI GESTIONE - ASSEVERAZIONE - LINEE GUIDA CNCPT/UNI

L'obbligazione di sicurezza, definita nei suoi tratti somatici fondamentali dall'art. 2087, c.c., nel corso degli ultimi anni ha subito profondi cambiamenti frutto di un'intensa attività legislativa che nell'arco di circa quindici anni ha stravolto completamente l'originario impianto del modello prevenzionale; infatti, l'approccio quasi esclusivamente "tecnicistico" ha ceduto sempre più il passo, nel corso del tempo, a quello sistemico-organizzativo. In questo senso, un passaggio cruciale è rappresentato dal D.Lgs. n. 81/2008 che, intervenendo su diversi fronti, ha attribuito alla diffusione dei sistemi di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL) una valenza strategica in vista di un miglioramento delle condizioni di lavoro e della prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali; in effetti, occorre ricordare, questa strada era stata inaugurata nel 2001 dall'UNI e

dell'INAIL che, in collaborazione anche con le parti sociali (CGIL, CISL, UIL, CONFINDUSTRIA, CNA, CONFARTIGIANATO, CONFCOMMERCIO, CONFAPI, CONFAGRICOLTURA), avevano messo a punto le «*Linee guida per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL)*», di cui successivamente l'art. 30, comma 5, D.Lgs. n. 81/2008 (si veda il riquadro 1), ne ha riconosciuto la validità quale strumento per la definizione di un modello di organizzazione aziendale avente, sia pure in presenza di ulteriori condizioni, anche un valore esimente ai fini della responsabilità cosiddetta "amministrativa" delle società e degli enti in genere disciplinata dal D.Lgs. n. 231/2001, valore riconosciuto, per altro, anche a quei modelli definiti conformemente alle *British Standard OHSAS 18001:2007*.

Rispetto, quindi, a questo processo evolutivo i cui tratti fondamentali sono stati già ampia-

Riquadro 1

Art. 30, comma 5,
D.Lgs. n. 81/2008

«5. In sede di prima applicazione, i modelli di organizzazione aziendale definiti conformemente alle Linee guida UNI-INAIL per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL) del 28 settembre 2001 o al British Standard OHSAS 18001:2007 si presumono conformi ai requisiti di cui al presente articolo per le parti corrispondenti. Agli stessi fini ulteriori modelli di organizzazione e gestione aziendale possono essere indicati dalla Commissione di cui all'articolo 6»

mente trattati dalla dottrina^[1], occorre rilevare un ulteriore nuovo elemento che il legislatore ha introdotto, in sede correttiva del D.Lgs. n. 81/2008, con il D.Lgs. n. 106/2009, l'istituto dell'asseverazione dell'adozione e della efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza di cui all'art. 30 (art. 51, comma 3-bis, D.Lgs. n. 81/2008; si veda il riquadro 2).

In relazione a quest'ultima innovazione normativa è nata l'esigenza di una ricostruzione sistematica di questo istituto anche alla luce della pubblicazione, lo scorso 19 febbraio 2013, degli «Indirizzi operativi per l'asseverazione nel settore delle costruzioni edili e di ingegneria civile» da parte dell'UNI e della Commissione Nazionale dei Comitati Paritetici Territoriali (CNCPT) che ha assunto una particolare valenza in quanto ha definito una prassi di riferimento per il processo di asseverazione per i SGSL delle imprese di un settore, come quello delle costruzioni, ad alto rischio.

I modelli tabellati e l'esimente

Chiariti preliminarmente questi profili è ne-

cessario sottolineare che questa breve ricostruzione deve necessariamente partire dalla "disciplina madre" del D.Lg. n. 231/2001, in materia di responsabilità amministrativa delle società e degli enti in genere; la stessa ha trovato la sua genesi nell'esigenza di contrastare la criminalità economica e finanziaria ma, a partire dal 2007, è stata estesa anche ad alcuni reati in materia antinfortunistica (omicidio colposo o lesioni colpose gravi o gravissime di cui agli artt. 589 e 590, comma 3, c.p.; si veda il riquadro 3) commessi con violazione delle norme sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro (art. 300, D.Lgs. n. 81/2008; si veda il riquadro 4), con la previsione di sanzioni di natura pecuniaria e di carattere interdittivo, anche devastanti, che vanno ad aggiungersi alla responsabilità personale dei soggetti fisici coinvolti^[2].

Riquadro 2

Art. 51, comma 3-bis,
D.Lgs. n. 81/2008

«3-bis. Gli organismi paritetici 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 decreto legislativo 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»

[1] Si veda, tra gli altri, in particolare, di Antonio Vallebona, Breviario di diritto del lavoro, Torino, 2012, di Marco Lai, Diritto della salute e della sicurezza sul lavoro, Torino, 2010, di Andrea Lassandari, La sicurezza del lavoro, in Antonio Vallebona (a cura di), I contratti di lavoro, Torino, 2009, di Francesco Stolfa, Diritto della sicurezza nel lavoro, Bari, 2001, di M. Gallo e Luigi Imperato, Il rapporto di lavoro e l'obbligazione di sicurezza, Marina di Minturno, 2000.

[2] Le sanzioni per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato previste dal D.Lgs. n. 231/2001 sono la sanzione pecuniaria, le sanzioni interdittive, la confisca, la pubblicazione della sentenza. Per l'illecito amministrativo dipendente da reato la sanzione pecuniaria è applicata per quote. Il valore di ogni quota è stabilita dal Giudice nella misura compresa tra 258,00 a 1.549,00 euro; pertanto, si va da un minimo di 64.500 euro (250 quote per il valore minimo di 258 euro) a 1.549.370 euro (1.000 quote per il valore massimo di 1.549,00 euro). Le sanzioni interdittive previste sono l'interdizione dall'esercizio dell'attività, la sospensione o la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito, il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio, l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi, il divieto di pubblicizzare beni o servizi.

Riquadro 3

Ar. 589, «Omicidio colposo», codice penale

«Chiunque cagiona per colpa la morte di una persona è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni. Se il fatto è commesso con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale o di quelle per la prevenzione degli infortuni sul lavoro la pena è della reclusione da due a sette anni.

Si applica la pena della reclusione da tre a dieci anni se il fatto è commesso con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale da:

1) soggetto in stato di ebbrezza alcolica ai sensi dell'articolo 186, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni;

2) soggetto sotto l'effetto di sostanze stupefacenti o psicotrope.

Nel caso di morte di più persone, ovvero di morte di una o più persone e di lesioni di una o più persone, si applica la pena che dovrebbe infliggersi per la più grave delle violazioni commesse aumentata fino al triplo, ma la pena non può superare gli anni quindici»

Lo stesso D.Lgs. n. 231/2001 ha previsto, tuttavia, che l'ente è esonerato da questa responsabilità qualora sia in grado di dimostrare l'adozione di misure idonee a prevenire la commissione degli illeciti, tra le quali, appunto, l'adozione e l'efficace attuazione di modelli di organizzazione e di gestione della sicurezza.

Si tratta, quindi, di un'esimente basata su questi due requisiti fondamentali che, in effetti, solo grazie alla produzione giurisprudenziale stanno trovando una più puntuale definizione; proprio in relazione a queste difficoltà il legislatore, dopo aver esteso con la legge n. 123/2007 questo regime anche ai reati in materia di sicurezza, molto opportunamente ha introdotto, all'art. 30, D.Lgs. n. 81/2008, una disciplina particolare di questa esimente che, da un lato, ha "tabellato", in sede di prima applicazione della stessa, due modelli generali [quelli definiti in base alle linee guida UNI-INAIL per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL) 28 settembre 2001 o al *British Standard* OHSAS 18001:2007] e, dall'altro, ha introdotto il principio in base al quale lo specifico modello aziendale ha un valore esimente se integrato con i requisiti speciali previsti dai commi da 1 a 4, art. 30 (si veda il riquadro 5), ossia le cosiddette "parti corrispondenti" che fanno riferimento al dimensionamento del sistema, all'idoneità dello stesso ai fini dell'adempimento di tutti gli obblighi giuridici in materia di sicurezza del lavoro, alla registrazione, all'esistenza di un sistema disciplina-

re, alla definizione dell'organigramma ecc.

Inoltre, non è sufficiente solo l'adozione del modello conforme a questi requisiti ma è necessario che lo stesso sia vivente, ossia efficacemente attuato all'interno dell'azienda da parte dell'alta direzione e diffuso a tutti i livelli della scala gerarchica; pertanto, attraverso questo regime il legislatore ha offerto al datore di lavoro e, quindi, agli enti una fondamentale sponda tecnica-organizzativa "per contenere l'operare dei più moderni e sofisticati ingranaggi della responsabilità giuridica"^[3].

Queste previsioni, tuttavia, non possono essere interpretate asetticamente e, soprattutto, in modo non sistematico tralasciando, quindi, le condizioni generali previste dall'art. 6, D.Lgs. n. 231/2001, che, per esempio, hanno previsto la nomina dell'organo di vigilanza (OdV) e che, quindi, devono essere viste in un'ottica unitaria.

L'obbligatorietà dell'adozione dei modelli

Rispetto a questa disciplina, inoltre, un'altra questione da tempo dibattuta ha riguardato l'obbligatorietà o meno dell'adozione di questi modelli organizzativi; in effetti, il legislatore ha mantenuto il principio della volontarietà dell'adozione degli stessi ma è necessario considerare anche che il meccanismo esimente della responsabilità "amministrativa" dell'ente, così com'è congegnato, può comportare

[3] Per un approfondimento del tema si veda, di Lorenzo Zoppoli, Il controllo collettivo sull'efficace attuazione del modello organizzativo diretto ad assicurare la sicurezza nei luoghi di lavoro, in *I Working Papers* di Olympus n. 18/2012, Osservatorio Olympus Università di Urbino "Carlo Bo".

l'indispensabilità della loro adozione in virtù del concetto di colpa organizzativa che deriva, in questi casi, proprio dall'omissione organizzativa e gestionale^[4].

La mancata adozione e l'efficace attuazione del modello di organizzazione e di gestione possono determinare gravi conseguenze sul piano sanzionatorio e operativo commerciale il cui impatto può rivelarsi ancora più significativo specie quando l'impresa agisce nell'ambito degli appalti pubblici e per i quali, per altro, il D.Lgs. n. 163/2006 e il relativo regolamento D.P.R. n. 207/2010 hanno previsto un regime più rigoroso per la verifica dell'idoneità tecnico-professionale delle imprese partecipanti alle gare^[5].

Inoltre, non deve essere nemmeno dimenticato che per espressa previsione normativa (artt. 16, 30, comma 1, 18, comma 3-ter, D.Lgs. n. 81/2008; si veda il riquadro 6) mediante questi modelli organizzativi è realizzato anche un sistema di vigilanza su tutte le figure della prevenzione, sia interne (dirigenti, preposti, lavoratori, medico competente ecc.), che esterne (progettisti, installatori ecc.) all'azienda, oltre che del delegante sul delegato^[6].

Il controllo collettivo su adozione ed efficace attuazione

Per incentivare ulteriormente la diffusione dei modelli organizzativi e di gestione in materia di sicurezza o SGSL sul lavoro con il D.Lgs. n. 106/2009, il legislatore ha introdotto, all'art. 51, D.Lgs. n. 81/2008, il comma 3-bis, in base al quale gli organismi paritetici, su richiesta delle imprese, possono rilasciare un'attestazione di asseverazione della adozione e della efficace attuazione di questi modelli di cui all'art. 30, della quale gli organi di vigilanza

Riquadro 4

Art. 590, «Lesioni personali colpose», codice penale

«Se i fatti di cui al secondo comma sono commessi con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale o di quelle per la prevenzione degli infortuni sul lavoro la pena per le lesioni gravi è della reclusione da tre mesi a un anno o della multa da 500 a 2.000 euro e la pena per le lesioni gravissime è della reclusione da uno a tre anni»

possono tener conto ai fini della programmazione delle proprie attività ispettive.

Per effetto, quindi, di questa disposizione è stata prevista la facoltà, da parte del datore di lavoro, di assoggettarsi al controllo collettivo attraverso la procedura di asseverazione del proprio SGSL, controllo che, per altro, raccoglie quello consultivo del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza previsto dall'art. 50, D.Lgs. n. 81/2008 [richiamato espressamente al comma 1, lettera c), art. 30], che, tuttavia, ha natura obbligatoria e, quindi, si pone su di un piano diverso; come osservato da un'autorevole dottrina, tuttavia, sotto questo profilo la dimensione collettiva non può essere esaurita nella consultazione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza ma è estesa anche alle funzioni di controllo da predisporre in base al D.Lgs. n. 231/2001, in particolare, con riguardo all'organismo di vigilanza^[7].

Concentrando l'attenzione sull'asseverazione è indispensabile osservare che il legislatore ha riconosciuto questa prerogativa non

[4] Si veda Cass. pen., n. 36083/2009; si veda anche la sentenza del Tribunale di Novara, 26 ottobre 2010. È opportuno evidenziare che in alcuni casi la disciplina regionale ne prevede espressamente l'obbligatorietà (si veda, per esempio, L.R. Calabria 21 giugno 2008, n. 15; D.R. Lombardia 8 giugno 2010, n. 5808); inoltre, l'obbligatorietà è stabilita anche dal regolamento dei Mercati della Borsa Italiana S.p.A. Sul punto si veda anche la circolare del CNDCEC 10 novembre 2011, n. 26/IR. Si veda anche, per un approfondimento sulle recenti tendenze in materia di responsabilità penale conseguenti a omissioni di cautele antinfortunistiche, di Mario Gallo e Luigi Imperato, La responsabilità penale: la sentenza di Torino ridisegna lo scenario, in Ambiente&Sicurezza n. 23/2011, pag. 16.

[5] Secondo l'art. 38, D.Lgs. n. 163/2006, infatti, sono esclusi dalla gara i soggetti che hanno commesso gravi infrazioni, debitamente accertate, alle norme in materia di sicurezza e a ogni altro obbligo derivante dai rapporti di lavoro, risultanti dai dati in possesso dell'Osservatorio, nonché quelli che hanno subito sanzioni interdittive derivanti dalla responsabilità amministrativa ai sensi del D.Lgs. 231/2001, e le imprese destinatarie di un provvedimento di sospensione dell'attività ai sensi dell'art. 14, D.Lgs. n. 81/2008. Si veda anche la sentenza del Tribunale Civile di Milano 13 febbraio 2008, n. 1774.

[6] Per maggiori dettagli sull'argomento di veda, di M. Lepore, I modelli di organizzazione, gli obblighi di vigilanza, in Quaderni della sicurezza AIFOS n.1/2011, pag. 88.

[7] Per un approfondimento del tema si veda, di Lorenzo Zoppoli, Il controllo collettivo sull'efficace attuazione del modello organizzativo diretto ad assicurare la sicurezza nei luoghi di lavoro, op. cit., pag. 12.

Riquadro 5

Art. 30, commi 1, 2, 3 e 4, D.Lgs. n. 81/2008

«1. Il modello di organizzazione e di gestione idoneo ad avere efficacia esimente della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, deve essere adottato ed efficacemente attuato, assicurando un sistema aziendale per l'adempimento di tutti gli obblighi giuridici relativi:

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

2. Il modello organizzativo e gestionale di cui al comma 1 deve prevedere idonei sistemi di registrazione dell'avvenuta effettuazione delle attività di cui al comma 1.

3. Il modello organizzativo deve 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.

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. 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»

a tutti gli organismi paritetici ma solo a quelli costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro «comparativamente più rappresentative sul piano nazionale» (art. 2, comma 1, lettera ee), D.Lgs. n. 81/2008)^[8].

Questo preciso vincolo ha trovato la sua *ratio*, quindi, nel concetto legale di sindacato «comparativamente più rappresentativo», criterio adottato dal legislatore al fine di stabilire la «legittimazione di determinate categorie di sindacati a svolgere funzioni non direttamente riferibili al conflitto industriale ma rivolte a garantire la migliore realizzazione dell'interesse pubblico conformemente all'interesse dei lavoratori»^[9]; in effetti, la tutela dell'interesse pubblico è apparso di rile-

vanza fondamentale proprio in materia di salute e di sicurezza sul lavoro e questo profilo ha assunto una notevole rilevanza ai fini della comprensione della collocazione dell'atto di asseverazione.

Al requisito comparativo è aggiunto, però, anche quello previsto al successivo comma 3-ter, art. 51 (si veda il riquadro 7), in base al quale l'organismo paritetico deve disporre anche di specifiche competenze tecniche per l'asseverazione e istituire apposite commissioni paritetiche.

L'atto di asseverazione

Delineato il quadro normativo occorre compiere alcune ulteriori riflessioni; la prima è che il legislatore non ha definito la nozione

[8] Si veda le circolari del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali 5 giugno 2012, n. 13, e 20 luglio 2011, n. 20.

[9] Per maggiori informazioni sul punto si veda, di Giulio Prosperetti, *Autonomia collettiva e diritti sindacali*, in Antonio Vallebona (a cura di), *I contratti di lavoro*, Torino, 2009, pag. 255.

Riquadro 6

Art. 16, «Delega di funzioni», D.Lgs. n. 81/2008

«1. La delega di funzioni da parte del datore di lavoro, ove non espressamente esclusa, è ammessa con i seguenti limiti e condizioni:

a) che essa risulti da atto scritto recante data certa;

b) che il delegato possieda tutti i requisiti di professionalità ed esperienza richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate;

c) che essa attribuisca al delegato tutti i poteri di organizzazione, gestione e controllo richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate;

d) che essa attribuisca al delegato l'autonomia di spesa necessaria allo svolgimento delle funzioni delegate;

e) che la delega sia accettata dal delegato per iscritto.

2. Alla delega di cui al comma 1 deve essere data adeguata e tempestiva pubblicità.

3. La delega di funzioni non esclude l'obbligo di vigilanza in capo al datore di lavoro in ordine al corretto espletamento da parte del delegato delle funzioni trasferite. L'obbligo di cui al primo periodo si intende assolto in caso di adozione ed efficace attuazione del modello di verifica e controllo di cui all'articolo 30, comma 4.

3-bis. Il soggetto delegato può, a sua volta, previa intesa con il datore di lavoro delegare specifiche funzioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro alle medesime condizioni di cui ai commi 1 e 2. La delega di funzioni di cui al primo periodo non esclude l'obbligo di vigilanza in capo al delegante in ordine al corretto espletamento delle funzioni trasferite. Il soggetto al quale sia stata conferita la delega di cui al presente comma non può, a sua volta, delegare le funzioni delegate»

di asseverazione né ha dettato una specifica disciplina o ha rinviato ad atti regolamentari^[10]; in effetti, con il termine "asseverare" è inteso, in generale, dichiarare, da parte di un terzo soggetto qualificato e competente, la conformità alle norme vigenti di una determinata situazione.

In merito all'asseverazione si è espressa anche la S.C. che ha precisato che il termine "asseverare" ha il significato «di "affermare con solennità", e cioè di porre in essere una dichiarazione di particolare rilevanza formale e di particolare valore nei confronti dei terzi quanto alla verità e all'affidabilità del contenuto»^[11]; questa nozione, sia pure in realtà riferite alla disciplina urbanistica, appare particolarmente utile nel caso specifico.

Infatti, l'atto di asseverazione dei modelli organizzativi e di gestione in materia di sicurezza del lavoro è configurabile anch'esso come una dichiarazione di particolare rilevanza formale, di natura professionale, che contiene un giudizio di merito, emesso da un organo indipen-

dente e tecnicamente competente, sull'adozione e sull'efficace attuazione del SGSL secondo i principi dell'art. 30, D.Lgs. n. 81/2008, e che come tale può essere un elemento di giudizio positivo sull'efficacia esimente ai fini della responsabilità amministrativa delle società e degli enti in genere di cui al D.Lgs. n. 231/2001.

Pertanto, l'atto non è altro che il risultato di un processo sistematico e documentato mediante il quale un soggetto professionalmente competente e obiettivo, al termine delle verifiche effettuate, deve esprimere il proprio parere basato su *standard* operativi prefissati che vanno dalla scelta dell'assunzione dell'incarico alla pianificazione, sino alla stesura della relazione finale.

Pertanto, l'asseverazione sembra essere stata posta su un piano diverso da quello della certificazione, in generale, per il minor connotato valutativo di rilievo pubblico, ed è passibile da possibili censure in sede di controllo giudiziario come, del resto, anche per quanto

[10] Per una ricostruzione critica dell'istituto si veda anche, di Cinzia Frascheri, Asseverazione: un avvio frettoloso, senza regole, adeguati titolari e difesa dei valori prevenzionali e partecipativi, in Quaderni della sicurezza AIFOS n. 1/2011, pag. 71.

[11] Si veda Cass. pen., sez. III, 8 giugno 2011, n. 23072; Cass. pen., sez. III, 19 gennaio 2009, n. 1818.

Riquadro 7

Art. 51, comma 3-ter,
D.Lgs. n. 81/2008

«3-ter. Ai fini di cui al comma 3-bis, gli organismi paritetici istituiscono specifiche commissioni paritetiche, tecnicamente competenti»

riguarda la certificazione del SGSL secondo la BS OHSAS 18001: 2007.

Sotto questo profilo, quindi, è stato fatto anche rilevare che è la stessa norma «a riconoscere una modesta rilevanza giuridica all'attestazione dell'organismo paritetico, di cui "gli organi di vigilanza possono tener conto ai fini della programmazione delle proprie attività" (ultima proposizione dell'art. 51, comma 3-bis del T.U.)»^[12]; tuttavia, pur se è vero che la presenza dell'asseverazione di un SGSL non può vincolare il giudice al quale spetta stabilire, in ultima istanza, se lo stesso sia stato efficacemente attuato, non appare condivisibile la tesi che l'asseverazione abbia una modesta rilevanza.

Infatti, da un lato, occorre considerare che l'atto di asseverazione ha, in effetti, un contenuto più ampio della stessa certificazione del SGSL in quanto, mentre quest'ultima si limita alla corrispondenza della BS OHSAS 18001: 2007, l'asseverazione riguarda tutti i requisiti previsti dall'art. 30, D.Lgs. n. 81/2008, dall'altro, invece, è necessario evidenziare che nel corso di un procedimento giudiziario il possesso, da parte dell'ente di un SGSL asseverato, rappresenta indubbiamente un elemento che il giudice non potrà non prendere necessariamente in considerazione.

In effetti, occorre anche evidenziare che secondo quanto ha previsto il D.Lgs. n. 231/2001 la responsabilità a carico degli enti è nata a seguito della commissione dei reati di omicidio colposo e di lesioni colpose gravi o gravissime, da parte di soggetti che si trovano in un rapporto funzionale con l'ente, a condizione che il reato sia stato commesso nell'in-

teresse dell'ente o a suo vantaggio; pertanto, il sottoporsi a una procedura di asseverazione significa che il datore di lavoro-ente ha accettato volontariamente un controllo esterno preventivo che ha consentito anche di rilevare possibili situazioni all'interno dell'azienda influenzate dalla presenza di interessi specifici volti a limitare gli strumenti di prevenzione o, anche estemporaneamente, a determinare dei vantaggi.

Inoltre, un altro aspetto non trascurabile è rilevato nella prassi corrente degli appalti in cui sono registrati casi sempre più frequenti di richiesta anche del possesso dell'asseverazione del SGSL con l'assegnazione di un punteggio superiore in caso affermativo.

L'asseverazione dei SGSL in edilizia: la nuova UNI/PdR 2:2013

Quindi, ricostruito per sommi capi il sistema normativo risulta evidente che una delle caselle mancanti dello stesso è una disciplina regolamentare che fornisca agli asseveratori e alle imprese maggiori certezze circa l'iter procedurale da seguire e l'articolazione dei controlli da eseguire sul campo; questo vuoto, per altra strada e con una diversa efficacia è stato colmato, almeno per l'edilizia, dalla Commissione Nazionale dei Comitati Paritetici Territoriali (CNCPT) e dall'UNI che, facendo propri i principi richiamati, il 19 febbraio 2013 hanno pubblicato gli «Indirizzi operativi per l'asseverazione nel settore delle costruzioni edili e di ingegneria civile» (UNI/PdR 2:2013) avente valore di prassi di riferimento per il rilascio della asseverazione prevista dall'art. 51, in materia di sicurezza sul lavoro nel settore delle costruzioni edili e di ingegneria civile da parte dei Comitati paritetici territoriali (CPT). Messo a punto dal tavolo "Asseverazione nelle costruzioni edili e di ingegneria civile", condotto da UNI, al quale hanno preso parte diversi esperti del settore^[13], questo documento non ha, però, il valore di buona prassi così come definita dall'art. 2, comma 1, lettera v), D.Lgs. n. 81/2008 (si veda il riquadro 8), né

[12] Per maggiori dettagli sul tema si veda, di Lorenzo Zoppoli, Il controllo collettivo sull'efficace attuazione del modello organizzativo diretto ad assicurare la sicurezza nei luoghi di lavoro, op. cit., pag. 5.

[13] Il tavolo "Asseverazione nelle costruzioni edili e di ingegneria civile" è composto da Giuseppe Moretti (CNCPT - Commissione Nazionale CPT), Katia Barbirato (CPT Milano), Cristiana Bartolucci (CPT Perugia), Giuseppe Moroso (CPT Messina), Giuseppe Perretta (CPT Caserta), Luca Picotti (CPT Verona), Davide Ramenghi (CPT Bergamo), Lino Scopacasa (CPT Torino), Alfredo Simonetti (CPT Roma).

di norma tecnica UNI o di specifica tecnica UNI/TS o di rapporto tecnico UNI/TR, bensì di documento elaborato dall'UNI che raccoglie prescrizioni relative a prassi condivise con la CNCPT finalizzato alla definizione delle diverse fasi (istruttoria, verifica dell'attuazione del modello e valutativa) del processo di asseverazione (si veda lo *schema 1*).

Si tratta, pertanto, di un documento di notevole importanza in quanto, primo del genere, ha fornito indicazioni operative ai servizi tecnici dei CPT che, occorre ricordare, sono diffusi capillarmente sul territorio nazionale e rappresentano da anni un indispensabile sostegno ai datori di lavoro del settore edile.

Il processo di asseverazione I pre-requisiti per l'accesso

Nella UNI/PdR 2:2013, quindi, è stato definito il modello di asseverazione e la relativa modulistica che ha fissato alcuni *standard* operativi (un *audit approach* comune) che vanno dall'assunzione dell'incarico alla pianificazione, alla verifica, alla valutazione, alla stesura della relazione finale e alla attestazione^[14]; la sua attivazione avviene su richiesta del datore di lavoro al CPT della provincia in cui l'impresa è iscritta in Cassa Edile, che dovrà dimostrare di possedere una serie di pre-requisiti:

- l'iscrizione alla Cassa Edile del territorio in cui è presentata la domanda;
- la regolarità di tutti i versamenti e gli accantonamenti che le disposizioni del CCNL e gli accordi provinciali dispongono di effettuare alle Casse Edili;
- il possesso del DURC regolare in corso di validità;
- la messa a disposizione di personale referente per l'espletamento della pratica, sia per l'accesso al/ai cantiere/i che per tutti gli altri adempimenti;
- l'elevata motivazione al conseguimento dell'obiettivo.

Quest'ultimo pre-requisito ha assunto un'elevata valenza in quanto si tratta di stabilire se il richiedente abbia considerato l'asseverazione

Riquadro 8

Art. 2, comma 1, lettera v),
D.Lgs. n. 81/2008

«v) *“buone prassi”*: soluzioni organizzative o procedurali coerenti con la normativa vigente e con le norme di buona tecnica, adottate volontariamente e finalizzate a promuovere la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro attraverso la riduzione dei rischi e il miglioramento delle condizioni di lavoro, elaborate e raccolte dalle Regioni, dall'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL), dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) e dagli organismi paritetici di cui all'articolo 51, validate dalla Commissione consultiva permanente di cui all'articolo 6, previa istruttoria tecnica dell'ISPESL, che provvede a assicurare la più ampia diffusione»

solo un mero processo burocratico o, al contrario, un processo di miglioramento della sicurezza del lavoro nella propria azienda anche al di là della disciplina del D.Lgs. n. 231/2001. Sotto questo profilo, nella UNI/PdR 2:2013, è stato riconosciuto che questo è difficilmente valutabile attraverso strumenti standardizzati e ha prescritto l'organizzazione da parte del CPT di un seminario introduttivo, anche di breve durata, rivolto alle imprese che richiedono il servizio, nel quale sono illustrate le caratteristiche del sistema e cosa prevede il processo di asseverazione.

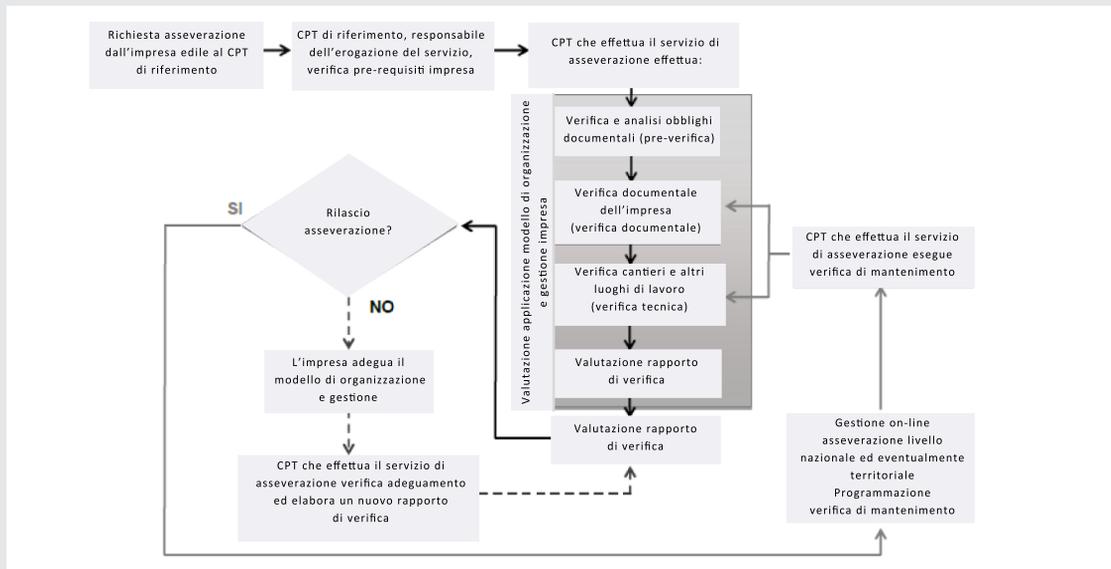
La verifica tecnico-documentale e la validità dell'attestazione

Oltre a questi pre-requisiti la UNI/PdR 2:2013 ha definito anche lo *standard* delle verifiche di carattere sia documentale che tecnico che ha previsto anche un sopralluogo nelle aree di lavoro dell'impresa (cantiere e unità stabili) che gli asseveratori, che devono aver frequentato un apposito corso di formazione i cui

[14] Occorre evidenziare che gli standard di asseverazione sono stati definiti anche in altri ambiti disciplinari; basti pensare, per esempio, all'ISAE 3000 che è uno standard di asseverazione emesso dallo IAASB dell'IFAC, che ha individuato i principi fondamentali per la revisione di report non finanziari.

Figura 1

Schema generale processo di asseverazione



Fonte: UNI/PdR 2:2013

contenuti sono definiti nell'appendice G della prassi, dovranno svolgere con l'ausilio di apposite liste di controllo e che serviranno per la redazione del rapporto finale.

La verifica documentale prevista non ha riguardato solo la documentazione inerente al modello organizzativo e di gestione in se (manuale, procedure, modulistica per le registrazioni, sistema disciplinare e sanzionatorio, sistema di controllo, articolazione delle funzioni con le relative idonee competenze tecniche) ma ha toccato anche gli altri documenti fondamentali previsti dalla disciplina vigente (come, per esempio, il POS, il PSC, il DVR ecc.).

Si tratta, pertanto, di accertamenti molto approfonditi al termine dei quali spetterà a un'apposita Commissione paritetica presso il Comitato provinciale valutare gli esiti del rapporto del gruppo di verifica e, conseguentemente, deliberare il rilascio o il diniego del documento di asseverazione dell'adozione e della efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della

sicurezza secondo la modulistica prevista. È opportuno osservare che, inoltre, la validità dell'attestazione di asseverazione è stabilita in 36 mesi, nel corso dei quali sono anche previste due verifiche di mantenimento e, al fine di consentire agli organi di vigilanza di conoscere le imprese aventi un SGSL asseverato per la programmazione dei controlli secondo quanto previsto dall'art. 51, comma 3-bis, D.Lgs. n. 81/2008, al punto 6 della prassi è prevista l'istituzione di un sistema unificato *on-line* di pubblicazione delle asseverazioni, ossia un registro nazionale «anche al fine di implementare un sistema di statistiche in grado di monitorare l'efficacia dell'azione dei CPT e di orientarne le linee di intervento».

Il caso dei SGSL certificati

La UNI/PdR 2:2013 ha fornito anche indicazioni per quanto riguarda il caso di SGSL attestato da un organismo di certificazione accreditato da Accredia; si tratta solo di quelli definiti secondo la BS OHSAS 18001:2007, poiché le

[15] Il possesso di un sistema certificato o meno incide anche sui tempi indicativi per l'esecuzione della fase di verifica dell'attuazione del modello e del mantenimento del processo di asseverazione previsti all'appendice A alla prassi UNI/PdR 2:2013, in cui gli stessi, espressi in uomini/giorno, sono più elevati in caso di SGSL non certificati.

linee guida UNI-INAIL del 2001 non sono certificabili, per i quali, come precisato al punto 5.2.2, la fase di verifica dell'attuazione del modello organizzativo è effettuata per le parti di cui all'art. 30, D.Lgs. n. 81/2008, non oggetto della certificazione (per esempio, sistema disciplinare) e per eventuali significativi luoghi di lavoro non considerati durante il processo di certificazione, fermo restando l'acquisizione, da parte del gruppo di verifica (GDV), della documentazione indispensabile per l'esecuzione delle attività di accertamento^[15].

Anche in questo caso l'attestazione di asseverazione ha una validità di 36 mesi ma poiché la stessa regge anche sulla certificazione (su questo punto sorge, tuttavia, qualche perplessità) è previsto che l'asseverazione decada alla data di cessazione della validità della certificazione del SGSL.

Considerazioni conclusive

Sia pure ancora acerbo e bisognoso di una più puntuale disciplina regolamentare che ne sappia incentivare la diffusione, l'istituto dell'asseverazione potrebbe rappresentare, se opportunamente valorizzato, un punto di partenza per una riforma del modello prevenzionale che il D.Lgs. n. 81/2008, tormentato nel suo *iter* parlamentare, non ha saputo portare a pieno compimento rispetto ai principi della legge delega n. 123/2007; infatti, la diffusione di meccanismi più avanzati di controllo collettivo esterni all'impresa sull'adozione e sull'efficace attuazione dei modelli organizzativi, se introdotti nell'ottica di un riassetto complessivo dell'intera materia (che appare sempre più caotica e, come segnalato recentemente anche dalla Commissione consultiva permanente, bisognosa di urgenti semplificazioni)^[16], potrebbero consentire anche una riforma del modello ispettivo (art. 13, D.Lgs. n. 81/2008) orientandolo verso forme più efficaci di controllo preventi-

vo ma in chiave prettamente prevenzionale e non meramente repressiva come, invece, accade attualmente.

In realtà, si tratta di scelte non facili da compiere, specie in un Paese come l'Italia in cui alcuni preconcetti sono difficili da superare e dove regna un sistema normativo che, come evidenziato anche dalla Commissione europea nella procedura d'infrazione aperta nel 2011 per il non corretto recepimento nell'ordinamento nazionale di alcune disposizioni della direttiva quadro 89/391/CEE, appare sempre più incerto; tutto questo si riflette negativamente sulle condotte dei datori di lavoro e sulla tutela stessa del diritto alla salute dei lavoratori e richiede uno sforzo sia di semplificazione normativa, rivedendo anche il caso delle piccole società ai fini dell'applicazione del D.Lgs. n. 231/2001, che di promozione dell'asseverazione che potrebbe essere messa sulla stessa strada della certificazione dei contratti di lavoro prevista dagli artt. 75 e seguenti, D.Lgs. n. 276/2003 (cosiddetta "riforma Biagi"), e, per altro, richiamata anche dall'art. 27, D.Lgs. n. 81/2008, in materia di sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, il quale ha previsto che, appunto, l'idoneità di un'impresa in materia di sicurezza sul lavoro è determinata anche dalla presenza «di determinati standard contrattuali e organizzativi nell'impiego della manodopera, anche in relazione agli appalti e alle tipologie di lavoro flessibile, certificati ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276»^[17].

In questa prospettiva, quindi, la prassi di riferimento UNI/PdR 2:2013, messa a punto dall'UNI e dalla CNCPT, ha rappresentato un punto importante dal quale partire in quanto ha fornito elementi utili al legislatore per rimodellare e dare maggiore vigore all'istituto dell'asseverazione e alla tutela del diritto alla salute del lavoratore. ■

[16] Per maggiori informazioni sull'argomento si veda, dello stesso Autore, Dalla Commissione consultiva la nuova strategia nazionale tra criticità e prospettive, in *Ambiente&Sicurezza* n. 14/2013, pag. 34.

[17] Per un approfondimento si veda anche, di Maria Giovannone, I sistemi di qualificazione delle imprese e le prospettive di certificazione dei modelli organizzativi, in *Quaderni della sicurezza AIFOS* n. 1/2011, pag. 63.