

I WORKING PAPERS DI

OLYMPUS

21/2013

Chiara Lazzari

Gli organismi paritetici
nel decreto legislativo
9 aprile 2008, n. 81

I WORKING PAPERS DI OLYMPUS

Registrato presso il Tribunale di Urbino al n. 230 del 12 maggio 2011

“I Working Papers di Olympus” costituiscono una raccolta seriale e progressiva, pubblicata *on line*, di saggi dedicati specificamente al Diritto della salute e sicurezza sul lavoro e si collocano fra le iniziative dell’Osservatorio “Olympus” dell’Università di Urbino “Carlo Bo” (<http://olympus.uniurb.it>) mirando a valorizzare, mediante contributi scientifici originali, l’attività di monitoraggio della legislazione e della giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro svolta dall’Osservatorio. I saggi inseriti ne “I Working Papers di Olympus” valgono a tutti gli effetti di legge quali pubblicazioni.

Direttore Responsabile

Paolo Pascucci

Comitato Scientifico

Edoardo Ales, Joaquin Aparicio Tovar, Gian Guido Balandi, Maria Vittoria Ballestrero, Mark Bell, Lauralba Bellardi, Antonio Bergamaschi, Franca Borgogelli, Piera Campanella, Umberto Carabelli, Franco Carinci, Bruno Caruso, Carlo Cester, Maurizio Cinelli, Beniamino Deidda, Olaf Deinert, Riccardo Del Punta, Raffaele De Luca Tamajo, Gisella De Simone, Giuseppe Ferraro, Lorenzo Gaeta, Enrico Gragnoli, Teun Jaspers, Pietro Lambertucci, Vito Leccese, Bruno Maggi, Sandro Mainardi, Arturo Maresca, Franz Marhold, Lucio Monaco, Luigi Montuschi, Mario Napoli, Luca Nogler, Alessandra Pioggia, Giampiero Proia, Maurizio Ricci, Roberto Romei, Mario Rusciano, Corinne Sachs-Durand, Rosario Santucci, Franco Scarpelli, Silvana Sciarra, Alfonso Stile, Patrizia Tullini, Antonio Vallebona, Antonio Viscomi, Carlo Zoli, Lorenzo Zoppoli

Comitato di Direzione

Alberto Andreani, Olivia Bonardi, Alessandro Bondi, Laura Calafà, Stefano Giubboni, Michela Marchiori, Gabriele Marra, Gaetano Natullo, Paolo Polidori

Comitato di Redazione

Luciano Angelini e Chiara Lazzari (coordinatori di redazione), Romina Allegrezza, Arianna Arganese, Michela Bramucci Andreani, Stefano Costantini, Silvano Costanzi, Lucia Isolani, Laura Martufi, Natalia Paci

Pubblicazione grafica

Sebastiano Miccoli

Sede

OLYMPUS – Osservatorio per il monitoraggio permanente della legislazione e giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro

Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi “Carlo Bo” di Urbino

Via Matteotti, 1

I - 61029 Urbino (PU) Tel. 0722 303250 – Fax 0722 2955

<http://olympus.uniurb.it>; olympus@uniurb.it

PROCEDURA PER LA PUBBLICAZIONE

I saggi destinati alla pubblicazione su “I Working Papers di Olympus” debbono riguardare prevalentemente tematiche attinenti al Diritto della salute e della sicurezza dei lavoratori analizzate da una o più delle seguenti prospettive: Diritto del lavoro, Diritto penale, Diritto costituzionale, Diritto civile, Diritto processuale civile, Diritto processuale penale, Diritto comunitario, Diritto internazionale, Diritto comparato, Diritto amministrativo, Storia del diritto.

Dato il necessario carattere interdisciplinare della materia, oltre a saggi giuridici possono essere pubblicati anche saggi che si occupino della salute e della sicurezza dei lavoratori da altri punti di vista scientifici – quali, ad esempio, quello economico, statistico, sociologico, medico, psicologico, dell’organizzazione, ingegneristico ecc. – purché tali saggi siano riferibili ad aspetti considerati nella legislazione o nella giurisprudenza.

I saggi debbono essere redatti in formato elettronico e la loro lunghezza, di norma, non deve eccedere complessivamente il numero di 150.000 caratteri spazi inclusi, comprensivi di note e bibliografia.

Gli apparati di note e bibliografici possono essere redatti in una delle seguenti forme:

1) tradizionali note ordinate progressivamente a piè di pagina con il riferimento numerico di ogni nota in esponente nel testo. In tal caso non è necessario un elenco bibliografico finale;

2) riferimenti bibliografici inseriti direttamente nel testo tra parentesi, con l’indicazione del cognome dell’autore, dell’anno di pubblicazione e della pagina citata (es.: Giugni, 1960, 122) – e con un elenco finale in ordine alfabetico di tutti i riferimenti bibliografici effettuati (es.: Giugni G., 1960: *Introduzione allo studio della autonomia collettiva*, Milano). Nel caso di più opere di uno stesso autore, dopo l’anno va indicata una lettera dell’alfabeto in ordine crescente in relazione alla data di pubblicazione (es.: Giugni, 1960a, 122). Nel caso di cognomi uguali, dopo il cognome va indicata la lettera maiuscola iniziale del nome di battesimo (es.: Zoppoli L., 1984, 111).

I saggi debbono essere inviati al Direttore, esclusivamente per posta elettronica, al seguente indirizzo: paolo.pascucci@uniurb.it.

Tutti i saggi ricevuti, commissionati dalla Direzione o proposti dagli autori, saranno sottoposti alla preventiva lettura di due componenti del Comitato scientifico. La pubblicazione dei saggi proposti dagli autori sarà condizionata al giudizio espresso dai due componenti del Comitato scientifico che li leggeranno in forma anonima. La stessa procedura vale per i saggi in lingua inglese, francese, spagnola e tedesca, i quali, ove ottengano giudizio favorevole, saranno pubblicati nella lingua d’origine.

I saggi pubblicati su “I Working Papers di Olympus” potranno essere successivamente destinati anche a libri o riviste in formato cartaceo purché se ne dia adeguatamente conto in sede di pubblicazione elettronica.

Ogni saggio deve essere accompagnato da un breve *abstract* in italiano e in inglese, dall’indicazione di 6 parole chiave in italiano e in inglese, dall’indirizzo di posta elettronica dell’autore e dalla qualifica accademica o professionale di quest’ultimo.

Chiara Lazzari

Gli organismi paritetici nel decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81

I WORKING PAPERS DI OLYMPUS – 21/2013 – <http://olympus.uniurb.it>

I contenuti di questa opera sono rilasciati sotto **Licenza Creative Commons Attribuzione - Non opere derivate 2.5 Italia License**

Chiara Lazzari è ricercatrice t.d. di Diritto del lavoro nell'Università di Urbino "Carlo Bo"

chiara.lazzari@uniurb.it

Abstract

Il contributo analizza costituzione e funzioni degli organismi paritetici alla luce del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, e successive modificazioni. A partire dall'esame della definizione che degli stessi è fornita dal citato decreto, la riflessione mira ad evidenziare potenzialità e criticità del recente intervento legislativo in materia, con particolare riferimento all'individuazione dei soggetti collettivi legittimati alla loro costituzione ed alle prerogative ad essi attribuite, segnatamente concentrandosi, con riguardo a quest'ultimo profilo, su due possibili ambiti d'azione delineati dal legislatore. Da un lato, quello tradizionale della formazione, che sviluppa le indicazioni già provenienti dal d.lgs. n. 626/1994, e, dall'altro, quello, del tutto inedito, dell'asseverazione dei modelli di organizzazione e di gestione di cui all'art. 30 d.lgs. n. 81/2008, che, pur se inquadrabile in una più generale attività di supporto al sistema delle imprese, evoca delicate questioni in tema di responsabilità penale individuale e dell'ente *ex* d.lgs. n. 231/2001.

The essay analyzes the establishment and the functions of the joint bodies in the light of the Legislative Decree no. 9 April 2008, n. 81, as amended. Starting from the examination of the definition of joint bodies provided for by the above-mentioned decree, the analysis aims to underline potentialities and criticalities of the recent legislative action on the matter, with particular regard to the individuation of the collective subjects legitimated to their establishment and to the rights conferred to them, focusing, with regard to this last profile, two possible areas of action outlined by the legislator. On the one side, there is the traditional profile of training, which develops the indications provided before by the Legislative Decree no. 626/1994, and, on the other side, there is the innovative profile of the asseveration of the models of organization and management *ex* art. 30 Legislative Decree no. 81/2008, which, if although framed in a more general support activities to the business system, recalls delicate issues in terms of individual criminal liability and in terms of corporate criminal liability *ex* Legislative Decree no. 231/2001

Parole chiave: salute e sicurezza sul lavoro, tutela collettiva, organismi paritetici, formazione, asseverazione
Keywords: health and safety at work, collective protection, joint bodies, training, asseveration

ISSN 2239-8066

OLYMPUS

Osservatorio per il monitoraggio permanente della legislazione e giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro

Dipartimento di Giurisprudenza – Università di Urbino “Carlo Bo”

Via Matteotti, 1 – 61029 Urbino (Italy)

Tel. 0722 303250 – Fax 0722 2955 – olympus@uniurb.it

<http://olympus.uniurb.it>

Gli organismi paritetici nel decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81*

di Chiara Lazzari

21/2013

SOMMARIO: 1. La definizione di organismi paritetici nel d.lgs. n. 81/2008: in particolare, i soggetti legittimati alla loro costituzione. – 2. (segue) Il ruolo ad essi attribuito: considerazioni generali. – 3. (segue) L'attività di supporto alle imprese ed ai lavoratori: in particolare, le prerogative in materia di formazione. – 4. ...e quelle in tema di asseverazione dei modelli di organizzazione e di gestione.

1. La definizione di organismi paritetici nel d.lgs. n. 81/2008: in particolare, i soggetti legittimati alla loro costituzione

Quando si parla di organismi paritetici (d'ora in poi: OP) in materia di sicurezza sul lavoro con riferimento al quadro normativo attualmente vigente, non si può non prendere le mosse dalla definizione che dei medesimi è fornita dal d.lgs. n. 81/2008, che, all'art. 2, comma 1, lett. *ee*, li qualifica come “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”¹.

* Il contributo riproduce, con l'aggiunta di riferimenti bibliografici e note di approfondimento, la relazione presentata al Seminario sul tema “L'evoluzione della disciplina della salute e sicurezza sul lavoro: il ruolo degli attori collettivi e della formazione”, svoltosi presso l'Università degli Studi di Urbino il 4 dicembre 2012 ed organizzato, con il concorso dell'Osservatorio Olympus, nell'ambito del progetto “L'ABC per la crescita: Artigianato, Bilateralità, Competitività” (A/TN/1°-11), cofinanziato da Fondartigianato e con il coordinamento scientifico del Prof. Luca Nogler dell'Università degli Studi di Trento.

¹ Ne deriva che tutte le considerazioni, di carattere generale, che seguiranno conservano valore anche con riguardo allo specifico settore dell'Artigianato, alle cui peculiari problematiche in

Tale definizione si ispira abbastanza evidentemente a quella di enti bilaterali, con competenza in materia di mercato del lavoro, posta dal d.lgs. n. 276/2003², rispetto ai quali gli OP “rappresentano...l’istanza specialistica sui temi della salute e sicurezza sul lavoro” (LAI, 2009b, 494), ed appare interessante sotto due profili.

Innanzitutto, essa offre indicazioni circa l’individuazione degli organismi in questione, nel senso che tali sono – agli effetti del d.lgs. n. 81/2008 – solo quelli “costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”. Il precetto è ribadito dal successivo art. 51, comma 1, che, stabilendone l’istituzione a livello territoriale, richiama, per l’appunto, il precedente art. 2, comma 1, lett. *ee*. Pertanto, laddove le associazioni non presentino la caratteristica della maggiore rappresentatività comparata, valutata, a differenza di quanto previsto nella definizione poc’anzi ricordata introdotta dal d.lgs. n. 276/2003, a livello nazionale, l’eventuale OP non avrà la legittimazione necessaria per esercitare le prerogative che gli sono attribuite dalla legge. Il che, ovviamente, non impedisce che possa svolgere i compiti che gli sono assegnati dalle parti sociali – chiunque esse siano – che lo hanno costituito. Peraltro, l’attenzione alle esperienze di bilateralità diffuse nella prassi si manifesta espressamente all’art. 51, comma 4, d.lgs. n. 81/2008, ove è sancita 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”. La *ratio* “di evitare il proliferare degli organismi rappresentativi facendo salvi quelli eventualmente già...esistenti” (ZOLI, 2011, 531) sembra, d’altra parte, la stessa sottesa all’art. 51, comma 5, che, con riferimento alle pubbliche amministrazioni, parifica gli OP ai “soggetti titolari degli istituti della partecipazione” di cui all’art. 9 d.lgs. n. 165/2001 (sui problemi sollevati da tale previsione, che non possono essere qui esaminati, v. per tutti ZOLI, 2011, 531-532 e già, con riguardo al d.lgs. n. 626/1994, TAMPIERI, 1996, 157 ss.)

materia di sicurezza è stato dedicato il seminario nell’ambito del quale si è svolta la relazione qui riprodotta.

² V. il suo art. 2, comma 1, lett. *b*, ai sensi del quale per “enti bilaterali” si intendono gli “organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, quali sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro attraverso: la promozione di una occupazione regolare e di qualità; l’intermediazione nell’incontro tra domanda e offerta di lavoro; la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda; la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per la inclusione dei soggetti più svantaggiati; la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l’integrazione del reddito; la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento”.

Il profilo relativo all'individuazione degli OP merita, peraltro, qualche ulteriore precisazione, a partire dall'identificazione dei parametri alla stregua dei quali valutare il requisito della maggiore rappresentatività comparata a livello nazionale. In mancanza di criteri legali di verifica della rappresentatività, pare che questa debba essere vagliata, come ha avuto modo di puntualizzare anche il Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali con la circolare 29 luglio 2011, n. 20³, alla luce dei consolidati indicatori elaborati dalla giurisprudenza e che – quantunque storicamente individuati, essenzialmente con riferimento all'art. 19 St. lav. nel testo previgente al referendum del 1995, in relazione alla nozione di maggiore rappresentatività in termini assoluti, non comparati – richiamano variamente la consistenza del numero degli iscritti, la diffusione sul territorio e nei diversi settori produttivi, lo svolgimento dell'attività di contrattazione collettiva con caratteri di effettività, continuità e sistematicità (per tutti, GIUGNI, 2010, 68).

Quest'ultimo indice è in qualche modo evocato anche dalle linee guida approvate dalla Conferenza Stato-Regioni il 25 luglio 2012 in sede di interpretazione degli accordi sulla formazione del 21 dicembre 2011⁴, che, ai fini dell'art. 37, comma 12, d.lgs. n. 81/2008, su cui tornerò tra breve⁵, individuano, quale criterio presuntivo della “maggiore rappresentatività comparata”, la circostanza che l'OP sia “costituito 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”, escludendosi, peraltro, “la rilevanza della firma per mera adesione”. Resta fermo, comunque, come correttamente precisato nel documento, che “tale criterio non pregiudica la possibilità delle singole organizzazioni datoriali o sindacali di dimostrare la propria rappresentatività secondo altri consolidati principi giurisprudenziali”. Proprio alla luce di ciò desta qualche perplessità l'assolutezza con cui sembrerebbe invece esprimersi la circolare del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali 5 giugno 2012, n. 13⁶, che ha fatto applicazione del criterio in questione ai fini dell'individuazione degli OP nel settore edile, ammettendo a svolgere l'attività di formazione, in collaborazione con i datori di lavoro, solo quelli costituiti dalle associazioni ivi elencate. Tale ultima circolare, impugnata

³ Vedila in <http://olympus.uniurb.it/>, sez. Fonti normative - Prassi amministrativa.

⁴ Le linee guida possono essere consultate in <http://olympus.uniurb.it/>, sez. Fonti normative - Accordi interistituzionali, protocolli ed intese.

⁵ V. *infra*, § 3.

⁶ Vedila in <http://olympus.uniurb.it/>, sez. Fonti normative - Prassi amministrativa; ma già la citata Circolare n. 20/2011 affermava piuttosto perentoriamente che “il datore di lavoro è tenuto a chiedere tale collaborazione”, ossia quella prevista dal menzionato art. 37, comma 12, “unicamente agli organismi, costituiti da una o più associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative firmatarie del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro applicato dall'azienda...”.

davanti al Tar Lazio da Ebinfos⁷, ha comunque superato il vaglio giudiziale, sebbene limitato alla delibazione sommaria propria della fase cautelare del giudizio (il Tar, infatti, si è pronunciato sulla richiesta di sospensione del provvedimento), essendosi ritenuto il ricorso non assistito dal richiesto *fumus* di fondatezza, perché l'atto gravato avrebbe soltanto inteso rapportare il requisito, legislativamente prescritto, della rappresentatività comparata alla sottoscrizione dei contratti collettivi nazionali applicati dall'azienda⁸. Tuttavia, il presunto punto critico non sarebbe da individuarsi nel fatto di aver fornito una declinazione del requisito in questione nei termini ricordati, bensì nel concetto, per così dire "chiuso", di esso che sembrerebbe emergere dalla circolare in parola e che parrebbe contraddire le stesse indicazioni della Conferenza Stato-Regioni (peraltro successive all'adozione della circolare medesima).

Il criterio selettivo di cui si discute non impedisce, peraltro, almeno da un punto di vista squisitamente giuridico, che possano legittimamente concludersi accordi separati – e d'altra parte se ne è avuto un esempio con il primo accordo *post* d.lgs. n. 81/2008, quello sottoscritto il 22 luglio 2009 per il settore delle PMI da Cisl, Uil e Confapi, senza la Cgil – benché l'idea stessa di bilateralità sembri poco compatibile con ipotesi del genere (v. anche ZOLI, 2011, 531), se non altro perché, tralasciando i riflessi negativi che simili esperienze possono produrre sulla complessiva tenuta del sistema di relazioni industriali, sul piano pratico v'è da chiedersi quanto interesse le parti in gioco – a cominciare dalle imprese – possano avere ad attivare organismi di cui non risulti garantita la piena efficacia, in quanto non sostenuti dalla partecipazione di alcune componenti fondamentali del mondo sindacale o datoriale.

L'ultima precisazione sul punto attiene all'introduzione, proposta in via interpretativa da certa dottrina (LAI, 2006, 115; RICCI, 2010, 523), di un ulteriore criterio selettivo, che sarebbe desumibile da una delle funzioni che già l'art. 20 d.lgs. n. 626/1994 riconosceva agli OP e che oggi è transitata nell'art. 51, comma 2, d.lgs. n. 81/2008 (con l'unica differenza che ora è "fatto salvo quanto previsto dalla contrattazione collettiva"): quella, cioè, per cui "gli organismi di cui al comma 1 sono prima istanza di riferimento in merito a controversie sorte sull'applicazione dei diritti di rappresentanza, informazione e formazione, previsti dalle norme vigenti"⁹. Invero, proprio in virtù del riferimento ai "diritti

⁷ Ente Bilaterale Nazionale Formazione per la Sicurezza, costituito da Ugl, Cepi-Uci, Conf.A.Pmi.

⁸ V. Tar Lazio, sez. III *bis*, 27 settembre 2012, n. 3471, in <http://olympus.uniurb.it/>, sez. Giurisprudenza.

⁹ L'Accordo interconfederale per l'Artigianato del 13 settembre 2011, in <http://olympus.uniurb.it/>, sez. Contrattazione collettiva, prevede che tale istanza sia costituita dagli Opta, mancando i quali il ruolo è assunto dagli Opra. Per inciso, è, questa, una funzione che gli accordi attuativi del dato normativo, anche quelli *post* d.lgs. n. 81/2008, hanno inteso come attribuzione di un vero e proprio potere conciliativo e non meramente consultivo e interpretativo, a volte tra l'altro

di rappresentanza”, ossia principalmente alle attribuzioni del RLS come specificate dalla contrattazione collettiva (art. 47, comma 5, d.lgs. n. 81/2008)¹⁰, si è ritenuto che legittimate a far parte degli OP siano solo quelle organizzazioni, comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, firmatarie di accordi collettivi in materia. La questione, però, se la tesi riferita non è stata male interpretata, parrebbe destinata ad avere ormai scarso rilievo pratico, dal momento che gli accordi costitutivi degli OP disciplinano contestualmente – spesso, per non dire sempre – anche la figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.

2. (segue) Il ruolo ad essi attribuito: considerazioni generali

Tornando alla definizione di OP fornita dal d.lgs. n. 81/2008, il secondo profilo che emerge da essa riguarda il ruolo che i medesimi sono chiamati a svolgere. Dalla formula legislativa si evince chiaramente come detto ruolo sia qualificabile in termini collaborativi e promozionali, del resto coerentemente con la natura propria di tali organismi così come emersa nella prassi delle relazioni industriali italiane, rispetto alla cui tradizionale conflittualità essi si pongono infatti quali istanze di tipo partecipativo.

Si spiega in quest’ottica la scelta, assai opportuna, del d.lgs. n. 81/2008 di abrogare, all’art. 304, comma 1, lett. *c*, l’art. 7 della legge delega n. 123/2007, il quale aveva invece attribuito agli OP compiti simil-ispettivi (critici su tale disposizione, *ex multis*, PASCUCCI, 2008, 150; ZOLI, 2011, 529; LAI, 2008, 29-30; SALVATO, 2008, 341), riconoscendo agli stessi 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

qualificando in termini di obbligatorietà il ricorso all’istanza in parola: v., ad esempio, gli accordi Confapi-Cisl-Uil 22 luglio 2009 e Confapi-Cgil-Cisl-Uil 20 settembre 2011, entrambi reperibili in <http://olympus.uniurb.it/>, sez. Contrattazione collettiva; in argomento, cfr. anche PROIA, 1997, 203; LAI, 2006, 114. Più dubbio è se le decisioni adottate dagli OP (che secondo alcuni accordi debbono assumersi all’unanimità: v., ad esempio, quello, testé citato, del 22 luglio 2009) siano vincolanti, a meno che ciò non sia previsto dalla contrattazione collettiva: così, esemplificativamente, le menzionate intese Confapi 22 luglio 2009 e 20 settembre 2011, secondo cui “le parti interessate (aziende, lavoratori o i loro rappresentanti) s’impegnano a mettere in atto la decisione adottata”. In ogni caso, laddove la pronuncia dell’OP riguardi diritti dei singoli lavoratori, essi avranno sempre la possibilità di agire in sede giudiziaria: ZOLI, 2011, 537; sul tema v. anche SALVATO, 2008, 345-346; CAGETTI, 2009, 2857.

¹⁰ In via del tutto esemplificativa, le controversie in parola potrebbero riguardare eventuali impedimenti all’accesso ai luoghi di lavoro frapposti dal datore; quanto a questioni di merito, come possibili difformità di vedute con quest’ultimo, emerse ad esempio durante la stesura del documento di valutazione dei rischi o in occasione dell’adozione di determinate misure, l’ammissibilità dell’intervento è più dubbia, a meno che la contrattazione collettiva non disponga in tal senso: LAI, 2006, 115; ID., 2009b, 497-498.

sicurezza e tutela della salute sui luoghi di lavoro” ed investendoli di un ruolo para-pubblico di ausilio all’autorità di vigilanza, che mal si conciliava con la loro natura privatistica e che appariva molto diverso da quello, ad esempio, delineato, in tema di collaborazione fra USL ed organismi territoriali, dall’Accordo interconfederale per l’Artigianato del 3 settembre 1996 ¹¹.

In linea, invece, con il criterio di delega di cui all’art. 1, comma 2, lett. *b*, l. n. 123/2007, che prevedeva la rivisitazione ed il potenziamento delle loro funzioni, “anche quali strumento di aiuto alle imprese nell’individuazione di soluzioni tecniche e organizzative dirette a garantire e migliorare la tutela della salute e sicurezza sul lavoro” ¹², l’art. 51, comma 3, d.lgs. n. 81/2008 ne valorizza il ruolo promozionale, ripetendo quasi alla lettera il ricordato principio di delega. In quest’ottica, molto interessante perché testimonia per l’appunto le potenzialità d’azione degli OP in termini di vicinanza alle imprese ed ai loro problemi, pare la previsione dell’Accordo interconfederale per l’Artigianato del 13 settembre 2011, ai sensi del quale “gli Opra definiscono un programma annuale o pluriennale di azioni a supporto delle imprese incentrato sui rischi prioritari per la salute e sicurezza, evidenziati dai dati territoriali relativi alle aziende ricomprese nella sfera di applicazione del presente accordo”, programma trasmesso all’Opna ed, eventualmente, al Comitato regionale di coordinamento. A quest’ultimo, inoltre, proprio per il mutamento di prospettiva di cui si diceva, non va inviata la segnalazione degli esiti dei sopralluoghi che, secondo il citato art. 7 l. n. 123/2007, l’OP avrebbe dovuto far pervenire alla competente autorità di coordinamento delle attività di vigilanza, opportunamente sostituita, dall’art. 51,

¹¹ Secondo detto accordo, infatti, gli Opra avrebbero potuto “fornire alle USL indicazioni in merito alle attività di prevenzione, igiene, sicurezza e tutela della salute anche al fine di consentire che lo svolgimento dell’intero arco dei compiti, compresa la vigilanza, ad esse assegnati (tenesse) conto della specifica realtà produttiva delle piccole imprese e degli impegni, congiuntamente assunti dalle parti territoriali, per agevolare e garantire la realizzazione delle misure di prevenzione e protezione”; si trattava di indicazioni più *soft* anche rispetto all’art. 7, comma 3, l. n. 123/2007, ai sensi del quale gli OP avrebbero potuto “chiedere alla competente autorità di coordinamento delle attività di vigilanza di disporre l’effettuazione di controlli in materia di sicurezza sul lavoro mirati a specifiche situazioni”.

¹² La disposizione si poneva quale norma di apertura di una serie di previsioni atte ad introdurre principi finalizzati a promuovere il profilo prevenzionale attraverso la partecipazione, richiamando, in particolare, il concorso degli OP con riguardo allo sviluppo di un sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro ed alla definizione e gestione di progetti formativi: v., rispettivamente, l’art. 1, c. 2, lett. *n* ed *o*, l. n. 123/2007, che si riferiva alla “definizione di un assetto istituzionale fondato sulla organizzazione e circolazione delle informazioni, delle linee guida e delle buone pratiche, anche attraverso la predisposizione di un sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro”, costituito dalle diverse istituzioni interessate con la partecipazione delle parti sociali, al cui sviluppo sono chiamati a contribuire anche gli OP, ed il successivo art. 1, c. 2, lett. *p*, n. 1, che prevedeva “la realizzazione di un sistema di governo per la definizione, tramite forme di partecipazione tripartita, di progetti formativi, con particolare riferimento alle piccole, medie e micro imprese, da indirizzare, anche attraverso il sistema della bilateralità, nei confronti di tutti i soggetti del sistema di prevenzione aziendale”.

comma 7, d.lgs. n. 81/2008, con la trasmissione ad esso di una relazione annuale sull'attività svolta nel complesso dall'organismo medesimo¹³. E sempre ed esclusivamente per la finalità di “supportare le imprese nell'individuazione di soluzioni tecniche e organizzative dirette a garantire e migliorare la tutela della salute e sicurezza sul lavoro”, il successivo comma 6 ammette che gli OP possano effettuare sopralluoghi nei luoghi di lavoro rientranti nei territori e nei comparti produttivi di competenza, purché dispongano di personale con specifiche competenze tecniche in materia. Va da sé, quindi, che detta attività non potrà che svolgersi previo accordo con il datore di lavoro (ma, d'altra parte, anche l'art. 7 l. n. 123/2007 non poteva ritenersi attributivo di un diritto d'accesso ad un domicilio privato senza il consenso datoriale: v. anche TAMPIERI, 2009, 238).

In tale contesto di supporto alle imprese sembra altresì collocarsi la previsione dell'art. 31, comma 1, d.lgs. n. 81/2008, che consente al datore di lavoro, nell'organizzare il Servizio di prevenzione e protezione dai rischi, di incaricare servizi esterni suscettibili di essere costituiti anche presso le associazioni datoriali o gli OP. Ma la valorizzazione di detto ruolo di sostegno si deduce da diverse altre norme¹⁴, a conferma del notevole investimento compiuto dagli interventi legislativi del 2008-2009 sul modello collaborativo rappresentato dalla bilateralità, evidentemente considerato quale strumento in grado di assicurare al meglio la promozione della cultura della sicurezza (lo dimostra, del resto, anche l'innovativa previsione del Fondo di sostegno alla piccola e media impresa, ai Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza e alla pariteticità di cui all'art. 52 dello stesso decreto). Un investimento senz'altro coraggioso, sol che si pensi alla finora scarsa diffusione delle prassi partecipative nel sistema di relazioni industriali italiano (sul punto, *amplius*, RICCI, 2010, 521 ss.; ZOLI, 2011, 528 ss.), ma che certo si muove nel solco dell'implementazione, nella materia considerata, di logiche non conflittuali, promossa *in primis* dalla normativa comunitaria (in argomento, NATULLO, 2012, 12).

¹³ Compito che il menzionato Accordo per l'Artigianato del 13 settembre 2011 affida agli Opra.

¹⁴ Come l'art. 10 d.lgs. n. 81/2008: “Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, tramite le AA.SS.LL. del SSN, il Ministero dell'interno tramite le strutture del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza sul lavoro (ISPESL), il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, il Ministero dello sviluppo economico per il settore estrattivo, l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), l'Istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA), gli organismi paritetici e gli enti di patronato svolgono, anche mediante convenzioni, attività di informazione, assistenza, consulenza, formazione, promozione in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, in particolare nei confronti delle imprese artigiane, delle imprese agricole e delle piccole e medie imprese e delle rispettive associazioni dei datori di lavoro”. Peraltro, sui dubbi suscitati dal riferimento, contenuto nella norma, ad una specifica attività di consulenza v. Zoli, 2011, 535, che richiama FRASCHERI, 2008, 249.

3. (segue) *L'attività di supporto alle imprese ed ai lavoratori: in particolare, le prerogative in materia di formazione*

Considerazioni non dissimili valgono per la prima parte dell'art. 51, comma 3 *bis*, d.lgs. n. 81/2008, secondo cui “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”, tra l'altro emergendo qui un taglio “più operativo” (LAI, 2009b, 495) rispetto alla funzione di “orientamento e promozione di iniziative formative” di cui parlava l'art. 20 d.lgs. n. 626/1994, dal momento che gli OP possono ora svolgere direttamente attività di formazione.

A quest'ultimo proposito – oltre all'art. 37, comma 7 *bis*, d.lgs. n. 81/2008, in virtù del quale la specifica formazione dei preposti e dei dirigenti può essere effettuata anche presso gli OP o le scuole edili, ove esistenti, ed agli artt. 32, comma 4, e 98, comma 2, dello stesso decreto, che riconoscono tali organismi tra i soggetti organizzatori, rispettivamente, dei corsi per Responsabili e addetti del Servizio di prevenzione e protezione¹⁵, e per Coordinatori per la progettazione e per l'esecuzione dei lavori nei cantieri temporanei o mobili¹⁶ – merita ricordare l'art. 37, comma 12.

Secondo tale disposizione, “la formazione dei lavoratori e quella dei loro rappresentanti deve avvenire, in collaborazione con gli organismi paritetici, ove presenti nel settore e nel territorio in cui si svolge l'attività del datore di lavoro, durante l'orario di lavoro e non può comportare oneri economici a carico dei lavoratori”. Al riguardo, vale la pena spendere qualche parola su tale collaborazione, stante la persistenza di dubbi sulla doverosità, o meno, della stessa (RICCI, 2010, 526). Ciò, chiaramente, considerando la questione dal lato datoriale, dovendosi rilevare come le attribuzioni assegnate agli OP dal legislatore si configurino invece in termini di facoltà, e non di obblighi (v. anche ZOLI, 2011, 533), fatta eccezione per la comunicazione dei nominativi dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriali, che, in un contesto di supporto all'attività di

¹⁵ Inoltre, l'accordo del 21 dicembre 2011, concluso, in sede di Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, sui corsi di formazione per il datore di lavoro *ex art.* 34, commi 2 e 3, d.lgs. n. 81/2008, consultabile in <http://olympus.uniurb.it/>, sez. Fonti normative - Accordi interistituzionali, protocolli ed intese, include gli OP tra i soggetti formatori, specificando che “gli enti bilaterali e gli organismi paritetici possono effettuare le attività formative e di aggiornamento o direttamente o avvalendosi di strutture formative di loro diretta emanazione”.

¹⁶ In quest'ultimo caso, l'organizzazione dei corsi è riservata agli OP istituiti nel settore dell'edilizia.

questi ultimi (sul rapporto fra OP e RLST v., da ultimo, ANGELINI, 2013, *passim*)¹⁷, deve essere effettuata ai lavoratori, alle aziende di cui all'art. 48, comma 2, d.lgs. n. 81/2008, agli organi di vigilanza territorialmente competenti ed all'INAIL, cui è trasmessa altresì l'indicazione delle imprese che hanno aderito al sistema degli OP¹⁸.

Tuttavia, come peraltro affermato dalla maggior parte degli interpreti (per tutti, LAI, 2009b, 496; ZOLI, 2011, 533), oltre che, pur se incidentalmente, nella citata circolare ministeriale n. 20/2011, sembra che il coinvolgimento degli organismi in questione sia da intendersi come necessario, pur trattandosi di obbligo datoriale privo di sanzione (e sempre che vi siano OP operanti nel settore in cui si svolge l'attività del datore di lavoro, ad esempio l'artigianato, e non in diverso settore, e la loro presenza si riscontri nel territorio di riferimento, e non in differente contesto geografico: in proposito, le linee guida del 25 luglio 2012, sopra citate, ritengono condivisibilmente che detto territorio “possa essere individuato nella Provincia, contesto nel quale usualmente operano gli organismi paritetici”¹⁹). Anche la Nota alla Premessa dell'Accordo per la formazione dei lavoratori ai sensi dell'art. 37, comma 2, d.lgs. n. 81/2008, concluso il 21 dicembre 2011 in sede di Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano²⁰, recuperando quanto previsto ad esempio nell'Accordo interconfederale per l'Artigianato del 13 settembre dello stesso anno, precisa che “i corsi di formazione per i lavoratori vanno realizzati previa richiesta di collaborazione” agli OP, “ove esistenti sia nel territorio che nel settore nel quale opera l'azienda. In mancanza, il datore di lavoro procede alla pianificazione e realizzazione delle attività di formazione. Ove la richiesta riceva riscontro da parte dell'ente bilaterale o dell'organismo paritetico, delle relative indicazioni occorre tener conto nella pianificazione e realizzazione delle attività di

¹⁷ Detto supporto emerge anche dall'art. 48, commi 4 e 5, d.lgs. n. 81/2008, che, in caso di infortunio grave, consente al RLST di accedere ai luoghi di lavoro senza rispettare il termine di preavviso previsto dalla contrattazione collettiva, previa, però, segnalazione all'OP, oltre a disporre che lo stesso rappresentante comunichi all'organismo in questione gli eventuali impedimenti frapposti dall'azienda all'accesso tentato nell'osservanza delle modalità indicate dal medesimo art. 48.

¹⁸ V. artt. 48, comma 6, e 51, commi 8 e 8 *bis*, d.lgs. n. 81/2008; a ciò deve aggiungersi la già ricordata trasmissione della relazione al Comitato regionale di coordinamento *ex* art. 51, comma 7.

¹⁹ Così è, ad esempio, di norma nell'Artigianato; lo stesso documento prosegue precisando che “nei soli casi in cui il sistema di pariteticità non sia articolato a livello provinciale ma sia comunque presente a livello regionale, la collaborazione opererà a tale livello. Qualora, invece, gli organismi paritetici non siano presenti né a livello provinciale né a livello regionale, il datore di lavoro che intendesse farlo, senza che – in tal caso – si applichi la previsione di cui all'articolo 37, comma 12..., potrà comunque rivolgersi ad un livello superiore a quello regionale. Relativamente alle aziende con più sedi in differenti contesti territoriali, l'organismo di riferimento può essere individuato avendo riguardo alla sede legale dell'impresa”.

²⁰ Vedilo in <http://olympus.uniurb.it/>, sez. Fonti normative - Accordi interistituzionali, protocolli ed intese.

formazione, anche ove tale realizzazione non sia affidata agli enti bilaterali o agli organismi paritetici. Ove la richiesta di cui al precedente periodo non riceva riscontro dall'ente bilaterale o dall'organismo paritetico entro quindici giorni dal suo invio, il datore di lavoro procede autonomamente alla pianificazione e realizzazione delle attività di formazione”.

Al di là del positivo giudizio sulla definizione di una tempistica, funzionale ad evitare che il datore di lavoro sia costretto ad attendere *sine die* la risposta dell'organismo cui si è rivolto, dall'indicazione ricordata sembra possibile trarre due conclusioni.

Innanzitutto, il necessario coinvolgimento degli OP non si traduce nell'obbligo datoriale di affidare la formazione ad essi, né totalmente, né in parte, in linea, del resto, con la nuova previsione dell'art. 51, comma 3 *bis*, sopra ricordata, che, pur attribuendo agli stessi, come detto, un ruolo più operativo in materia, non ne fa esclusivi depositari delle competenze formative. In secondo luogo, eventuali indicazioni da parte degli OP non assumono carattere di vincolatività per il datore di lavoro, visto che egli deve limitarsi a “tenerne conto”. Il che appare del tutto condivisibile, nella misura in cui è solo il datore a dover rispondere penalmente circa la sufficienza ed adeguatezza della formazione ai sensi degli artt. 37, comma 1, e 55, comma 5, lett. *c* (sul punto v. anche ROTELLA, 2012, 77-78). Di ciò si trova altresì conferma nelle linee guida del 25 luglio 2012: “Della risposta dell'organismo paritetico il datore di lavoro tiene conto, senza che, tuttavia, ciò significhi che la formazione debba essere svolta necessariamente con l'organismo paritetico, qualora la risposta di quest'ultimo comprenda una proposta di svolgimento presso l'organismo della attività di formazione né che le indicazioni degli organismi paritetici debbano essere obbligatoriamente seguite nella realizzazione dell'attività formativa”.

4. ...e quelle in tema di asseverazione dei modelli di organizzazione e di gestione

L'attività di sostegno al sistema imprenditoriale risulta ulteriormente avvalorata dalla seconda parte del citato art. 51, comma 3 *bis*, laddove si prevede che gli OP “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”.

Qui l'aspetto giuridicamente interessante attiene, in primo luogo, al significato del termine asseverazione, il quale sembra dover essere distinto, per un “minor connotato valutativo di rilievo pubblico”, da quello di certificazione (LAI, 2009b,

499; v. anche GRECO, 2010, 419) utilizzato nella bozza del decreto correttivo n. 106/2009 approvata dal Consiglio dei Ministri il 27 marzo 2009, che assegnava tale prerogativa alle commissioni di certificazione costituite presso gli enti bilaterali e le Università ai sensi del d.lgs. n. 276/2003 (sul punto, *amplius*, BARBONI *et al.*, 2009, 83 ss.), permanendo, tuttavia, margini d'incertezza notevoli in ordine alla valenza terminologica attribuibile ad un istituto finora ignoto al diritto del lavoro.

Altra questione concerne l'eventuale efficacia esimente della responsabilità penale della suddetta asseverazione in caso di infortunio successivo alla medesima, posto che, nella versione finale del d.lgs. n. 106/2009, non è stata riproposta la previsione che riconosceva allo strumento certificatorio (quando, come testé ricordato, si parlava di certificazione, anziché di asseverazione) l'idoneità a conferire una presunzione di conformità rispetto alle prescrizioni del d.lgs. n. 81/2008.

Premesso che in questa sede non è possibile approfondire adeguatamente la tematica, anche perché i profili in discussione involgono specifiche competenze penalistiche, dal punto di vista della responsabilità individuale mi pare, tuttavia, che tale valenza non possa essere affermata, benché non manchino autorevoli voci contrarie, propense ad ammettere, in questo caso, l'esistenza di un legittimo affidamento del datore di lavoro (PERSIANI, 2009, 44), con la conseguente inconfigurabilità dell'elemento soggettivo del reato (a meno che non si provi che l'OP sia stato indotto in errore, o che il modello, una volta asseverato, sia stato colposamente disatteso o dolosamente manomesso, o che l'accertamento sia stato condotto in modo compiacente o burocratico: PROIA, 2009, 49; MENGHINI, 2009, 39; DEL PUNTA, 2009, 20, che estende la rilevanza del medesimo anche al profilo, qui non considerato, della responsabilità civile).

Invero, l'adozione dei modelli di organizzazione e di gestione si pone su di un piano, volontario e per così dire "collettivo", ulteriore e distinto rispetto a quello delle responsabilità datoriali individuali, che derivano dal (mancato) doveroso rispetto della normativa prevenzionistica e che rimangono inalterate. L'asseverazione, in altri termini, riguarda non già il corretto adempimento dei singoli obblighi gravanti sul datore di lavoro, ma esclusivamente i modelli di cui all'art. 30 d.lgs. n. 81/2008, la cui adozione ed efficace attuazione costituisce, certo, un utile ausilio, di tipo organizzativo, per l'osservanza di quelli – e, in tal senso, i due piani di cui si diceva risultano in qualche misura comunicanti – senza, però, che sia intaccato il fondamento ultimo di tali responsabilità, sancito nell'art. 2087 c.c. (v. anche, *ex multis*, PASCUCCI, MARRA, 2009, 41; GRAGNOLI, 2011, 419; ZOLI, 2011, 534). Ciò sembra implicitamente confermato anche da quella giurisprudenza secondo cui nemmeno l'assenza di contestazioni, in sede ispettiva, da parte degli organi di vigilanza rende l'imprenditore immune dalle conseguenze

che derivano a suo carico dall'essere egli il primo destinatario delle norme antinfortunistiche²¹. La conclusione, del resto, in una materia in cui il diritto comunitario ha da tempo assunto un ruolo decisivo (NATULLO, 2011, 1074 ss.), sembra in linea con il rigore con cui le autorità sovranazionali interpretano il principio della responsabilità datoriale, che può essere esclusa o limitata solo “per fatti dovuti a circostanze...estranee, eccezionali e imprevedibili, o a eventi eccezionali, le conseguenze dei quali sarebbero state comunque inevitabili, malgrado la diligenza osservata” (art. 5 Direttiva 89/391/CEE), come ha recentemente ribadito la Commissione europea in un parere motivato rivolto il 21 novembre 2012 proprio alla Repubblica italiana per invitarla ad intervenire, tra l'altro, sulla disciplina della delega e della subdelega, ritenuta non pienamente conforme a detto principio²². Semmai – ma qui davvero si imporrebbe l'opinione del penalista – v'è da chiedersi se l'ottenuta asseverazione possa in qualche misura rilevare non sul piano dell'esclusione dell'elemento soggettivo del reato – per i motivi che si sono detti – quanto sotto il profilo di una mitigazione del grado della colpa, che potrebbe valere a fini di quantificazione della pena, laddove nel caso concreto si provi il ragionevole affidamento del datore di lavoro. E comunque è chiaro che ogni soluzione tendente ad assegnare ad essa una qualche valenza imporrebbe contestualmente di meglio definire i contorni della responsabilità, civile e penale, del soggetto asseverante in caso di valutazione non corretta.

D'altra parte, anche con riferimento alla cd. colpa d'organizzazione, di cui si occupa il d.lgs. n. 231/2001, l'asseverazione dell'OP non pare idonea ad escludere l'indagine giudiziaria sull'adozione ed efficace attuazione del modello, indagine che, quindi, non risulta vincolata, né condizionata, dagli esiti dell'asseverazione medesima (v. anche PASCUCCI, 2009, 25; ZOPPOLI L., 2012, 5; RICCI, 2010, 530; RUSSO, 2009, 113-114). Insomma, da essa non sembra potersi trarre automaticamente quell'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 adombrata da alcune opinioni (ALES *et al.*, 2009, 9-10; LAI, 2009b, 499), se non altro perché all'accertamento dell'OP non può che riconoscersi valore *rebus sic stantibus* (RUSSO, 2009, 114). Sicché, il problema del “mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate”, secondo la formula utilizzata nell'art. 30, comma 4, primo periodo, d.lgs. n. 81/2008, “resta sempre strutturalmente aperto” (PULITANÒ, 2009, 51; v. pure BASENGHI, 2009, 14), anche dopo che vi sia stata l'asseverazione, la quale, quand'anche periodicamente ripetuta, è in grado di restituire della realtà

²¹ Per tutte, Cass. pen., sez. IV, 29 aprile 2003, n. 41985, in <http://olympus.uniurb.it/>, sez. Giurisprudenza.

²² Vedilo in <http://olympus.uniurb.it/>, sez. Fonti normative - Normativa comunitaria.

aziendale, e del modello di organizzazione e di gestione che la governa, solo un'immagine statica.

Semmai, v'è da chiedersi se la previsione dell'art. 51, comma 3 *bis*, seconda parte, possa collegarsi all'art. 16, comma 3, secondo periodo, d.lgs. n. 81/2008 (v. PASCUCCI, MARRA, 2009, 41), in virtù del quale l'obbligo di vigilanza del delegante sull'operato del delegato “si intende assolto in caso di adozione ed efficace attuazione del modello di verifica e controllo di cui all'articolo 30, comma 4”. Peraltro, e a prescindere da ogni altra considerazione circa le forti perplessità manifestate su tale disposizione dalle autorità comunitarie nel documento poc'anzi ricordato, anche concedendosi che l'asseverazione sia idonea a far sorgere la presunzione in parola – purché, beninteso, essa abbia a proprio fondamento un'accurata valutazione del profilo in questione (v., *amplius*, PASCUCCI, 2011, 151-152) – resta fermo che tale presunzione ammetterebbe comunque la prova contraria in ordine alla mancata vigilanza datoriale.

Al momento, pertanto, la componente premiale insita nella norma può solo manifestarsi – dico “può”, essendo la scelta lasciata alla discrezionalità degli organi di controllo, a conferma dell'“estrema cautela” con cui il legislatore si è mosso in materia (MARRA, 2010, 597) – con riguardo all'attività di vigilanza, ma soltanto ai fini della programmazione della stessa. In altri termini, l'intervento legislativo sembrerebbe auspicare una pianificazione di detta attività che, nell'individuare l'ordine delle priorità delle ispezioni sul territorio, tenga conto del fatto che un'azienda abbia adottato un modello di organizzazione e di gestione e lo abbia fatto verificare da un soggetto esterno (v. anche FANTINI, GIULIANI, 272, nt. 26), in modo che, come si esprime la Relazione d'accompagnamento al d.lgs. n. 106/2009, “in linea di massima, gli accessi ispettivi vengano pianificati innanzitutto in aziende ove il ‘controllo sociale’ della bilateralità non abbia operato”.

Ne deriva che, per come lo stesso legislatore ha provveduto a circoscriverla, detta funzione non pare in ultima analisi distonica rispetto al ruolo di tipo promozionale e collaborativo ritagliato per gli OP dalle altre disposizioni del d.lgs. n. 81/2008²³, connotandosi essa per una valenza tutt'al più integrativa, ma non sostitutiva, rispetto alle forme di controllo istituzionale, come quelle poste in essere dai servizi ispettivi (v. anche LAI, 2009a, 484). Nondimeno, anche nella tutto sommato modesta prospettiva in cui ci si muove, il “relativo ‘scivolamento’ verso il basso in una teorica graduatoria di priorità di interventi ispettivi” (NATULLO, 2012, 14) costituisce comunque un profilo delicato, che enfatizza il

²³ V. *supra*, §§ 2 e 3.

problema della necessaria garanzia di un adeguato livello di qualità dell'attività di asseverazione.

Proprio in quest'ottica, sarebbe stato probabilmente opportuno attribuire alla Commissione consultiva permanente, oltre al compito di elaborare procedure semplificate per l'adozione e l'efficace attuazione dei modelli di organizzazione e di gestione nelle piccole e medie imprese (art. 30, comma 5 *bis*, d.lgs. n. 81/2008), anche quello di indicare criteri univoci per l'attività in parola, magari ispirati agli standard internazionali già utilizzati per valutare l'idoneità dei sistemi di controllo dei modelli di gestione, così da ridurre tra l'altro il rischio di divergenze fra le valutazioni dei vari organismi (PASCUCCI, 2011, 242). D'altra parte, una soluzione del genere si sarebbe collocata nel solco di una collaborazione fra OP e Commissione consultiva – e, più in generale, fra OP ed organismi pubblici preposti al sistema della prevenzione²⁴ – che lo stesso legislatore del 2008-2009 mostra altrove di voler valorizzare: si pensi all'art. 27, comma 1, giusta il quale gli OP forniscono indicazioni, di cui la Commissione deve tener conto, per l'individuazione di settori e criteri finalizzati alla definizione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi.

Ma, nel caso considerato, è stata seguita una strada diversa, che lascia aperto, per l'appunto, l'essenziale problema delle competenze tecniche necessarie a svolgere la suddetta attività, come emerge palesemente dall'art. 51, comma 3 *ter*, d.lgs. n. 81/2008, laddove si richiede l'istituzione di “specifiche commissioni paritetiche, tecnicamente competenti”²⁵; problema che deve fare i conti, ancora una volta, con la mancanza di standard normativi di riferimento sulle conoscenze ed abilità specifiche richieste agli asseveratori, e di cui sono perfettamente consapevoli le stesse parti sociali: lo conferma, ad esempio, l'Accordo interconfederale per l'Artigianato del 13 settembre 2011, il quale tenta di offrire una soluzione

²⁴ V. l'art. 2, comma 1, lett. *v*, d.lgs. n. 81/2008, a proposito dell'elaborazione e raccolta delle buone prassi, per tali intendendo le “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 assicurarne la più ampia diffusione”; v. altresì il successivo art. 8, comma 2, in tema di SINP, “costituito dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, dal Ministero dell'interno, dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, dall'INAIL, dall'IPSEMA e dall'ISPESL, con il contributo del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)”, al cui sviluppo “concorrono gli organismi paritetici e gli istituti di settore a carattere scientifico, ivi compresi quelli che si occupano della salute delle donne”.

²⁵ Merita, peraltro, rilevare l'ampiezza del riferimento alle suddette commissioni operato dal citato comma 3 *ter*, che, richiamando il precedente comma 2 *bis* per intero, riguarda evidentemente anche l'attività formativa considerata nella prima parte di quest'ultimo: v. *supra*, § 3.

attribuendo all'Opna, in un'ottica di coordinamento in grado di indirizzare l'operato dei vari organismi costituiti su base territoriale, il compito di predisporre, in collaborazione con gli Opra, "criteri relativi alle 'specifiche commissioni paritetiche, tecnicamente competenti'...nonché sulle procedure e sulle modalità per il rilascio delle attestazioni relative allo svolgimento delle attività e dei servizi di supporto al sistema delle imprese". Il che costituisce una ragione di più per negare all'asseverazione – almeno allo stato attuale – ogni valenza esimente sia sul piano delle responsabilità individuali che su quello delle responsabilità collettive.

Riferimenti bibliografici

- ALES E. *et al.* (2009), *Risposta a quesito*, in VALLEBONA A. (a cura di), *Sicurezza del lavoro e certezza del diritto*, Colloqui giuridici sul lavoro, Suppl. *Guida al lavoro*, n. 1, 6.
- ANGELINI L. (2013), *Discipline vecchie e nuove in tema di rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza*, in *I Working Papers di Olympus*, n. 20.
- BARBONI A. *et al.* (2009), *Mutamento dei modelli di organizzazione del lavoro, gestione della sicurezza, certificazione*, in TIRABOSCHI M., FANTINI L. (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)*, Milano, 67.
- BASENGHI F. (2009), *Risposta a quesito*, in VALLEBONA A. (a cura di), *Sicurezza del lavoro e certezza del diritto*, Colloqui giuridici sul lavoro, Suppl. *Guida al lavoro*, n. 1, 12.
- CAGETTI D. (2009), *Sub art. 51*, in GRANDI M., PERA G. (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Padova, 2856.
- DEL PUNTA R. (2009), *Risposta a quesito*, in VALLEBONA A. (a cura di), *Sicurezza del lavoro e certezza del diritto*, Colloqui giuridici sul lavoro, Suppl. *Guida al lavoro*, n. 1, 19.
- FANTINI L., GIULIANI A. (2011), *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Milano.
- FRASCHERI C. (2008), *Consultazione e partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori*, in SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *La nuova sicurezza in azienda. Commentario al Titolo I del D.Lgs. n. 81/2008*, Milano, 219.
- GIUGNI G. (2010), *Diritto sindacale*, Bari.

- GRAGNOLI E. (2011), Sub *art. 30*, in *La nuova sicurezza sul lavoro*, diretto da MONTUSCHI L., t. I, *I principi comuni*, a cura di ZOLI C., Bologna, 392.
- GRECO M.G. (2010), *Le funzioni e le modalità di funzionamento degli enti paritetici*, in CARINCI F., GRAGNOLI E. (a cura di), *Codice commentato della sicurezza sul lavoro*, Torino, 416.
- LAI M. (2006), *Flessibilità e sicurezza del lavoro*, Torino.
- LAI M. (2008), *I rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza e gli organismi paritetici*, in RUSCIANO M., NATULLO G. (a cura di), *Ambiente e sicurezza del lavoro. Appendice di aggiornamento alla legge 3 agosto 2007, n. 123*, Torino, 23.
- LAI M. (2009a), *Il ruolo delle parti sociali*, in TIRABOSCHI M., FANTINI L. (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)*, Milano, 483.
- LAI M. (2009b), *Gli organismi paritetici*, in TIRABOSCHI M., FANTINI L. (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)*, Milano, 493.
- MARRA G. (2010), *I modelli di organizzazione e di gestione e la responsabilità amministrativa degli enti per infortuni sul lavoro*, in ZOPPOLI L., PASCUCCI P., NATULLO G. (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, II ed., Milano, 579.
- MENGHINI L. (2009), *Risposta a quesito*, in VALLEBONA A. (a cura di), *Sicurezza del lavoro e certezza del diritto*, Colloqui giuridici sul lavoro, Suppl. *Guida al lavoro*, n. 1, 36.
- NATULLO G. (2011), *Sicurezza del lavoro*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, IV, 1073.
- NATULLO G. (2012), “Nuovi” contenuti della contrattazione collettiva, organizzazione del lavoro e tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, in *I Working Papers di Olympus*, n. 5.
- PASCUCCI P. (2008), *Dopo la legge n. 123 del 2007. Prime osservazioni sul Titolo I del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Quaderni di Olympus – 1, Pesaro.
- PASCUCCI P. (2009), *Delega delle funzioni su doppio binario. Cambia la responsabilità dei “vertici”*, in *Guida al diritto*, Speciale “Sicurezza lavoro”, 24.
- PASCUCCI P. (2011), *3 agosto 2007-3 agosto 2009. Due anni di attività legislativa per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Quaderni di Olympus – 3, Fano.
- PASCUCCI P., MARRA G. (2009), *Risposta a quesito*, in VALLEBONA A. (a cura di), *Sicurezza del lavoro e certezza del diritto*, Colloqui giuridici sul lavoro, Suppl. *Guida al lavoro*, n. 1, 40.

- PERSIANI M. (2009), *Risposta a quesito*, in VALLEBONA A. (a cura di), *Sicurezza del lavoro e certezza del diritto*, Colloqui giuridici sul lavoro, Suppl. *Guida al lavoro*, n. 1, 44.
- PROIA G. (1997), *Consultazione e partecipazione dei lavoratori*, in MONTUSCHI L. (a cura di), *Ambiente, salute e sicurezza. Per una gestione integrata dei rischi da lavoro*, Torino, 193.
- PROIA G. (2009), *Risposta a quesito*, in VALLEBONA A. (a cura di), *Sicurezza del lavoro e certezza del diritto*, Colloqui giuridici sul lavoro, Suppl. *Guida al lavoro*, n. 1, 48.
- PULITANÒ D. (2009), *Risposta a quesito*, in VALLEBONA A. (a cura di), *Sicurezza del lavoro e certezza del diritto*, Colloqui giuridici sul lavoro, Suppl. *Guida al lavoro*, n. 1, 49.
- RICCI M. (2010), *Gli organismi paritetici e il fondo di sostegno*, in ZOPPOLI L., PASCUCCI P., NATULLO G. (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, II ed., Milano, 519.
- ROTELLA A. (2012), *La formazione per datori di lavoro e lavoratori*, in *Igiene e sicurezza del lavoro*, 73.
- RUSSO Y. (2009), *Sicurezza e responsabilità "penale-amministrativa" degli enti collettivi: i modelli di organizzazione e di gestione*, in TIRABOSCHI M., FANTINI L. (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)*, Milano, 95.
- SALVATO S. (2008), *Gli organismi paritetici*, in TIRABOSCHI M. (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Milano, 339.
- TAMPIERI A. (1996), *L'applicabilità del decreto legislativo n. 626/1994 alle Pubbliche amministrazioni*, in GALANTINO L. (a cura di), *La sicurezza del lavoro*, Milano, 123.
- TAMPIERI A. (2009), *La "dimensione collettiva" della sicurezza sul lavoro nel Testo Unico e nel decreto correttivo*, in BASENGHI F., GOLZIO L.E., ZINI A. (a cura di), *La prevenzione dei rischi e la tutela della salute in azienda*, Milano, II ed., 227.
- ZOLI C. (2011), *Sub art. 51*, in *La nuova sicurezza sul lavoro*, diretto da MONTUSCHI L., t. I, *I principi comuni*, a cura di ZOLI C., Bologna, 527.
- ZOPPOLI L. (2012), *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.