

MODELLI ORGANIZZATIVI, CERTIFICAZIONE E QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE

Buone pratiche per l'ottimizzazione dei processi e la selezione degli operatori virtuosi nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico

*Progetto di Ricerca. n. 2178,
finanziato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali
(D.D. 190/2011)*

in collaborazione con



a cura di

Patrizia Ferri, Maria Giovannone, Flavia Pasquini (*responsabile scientifico*)

gruppo di ricerca

Carmen Amato, Davide Costa, Nicola D'Erario, Gabriele Bubola, Roberta Caragnano,
Davide Venturi, Enrica Carminati, Francesca Fazio, Lilli Casano

hanno collaborato inoltre:

Gabriele Gamberini, Valentina Picarelli

INDICE

<i>Executive summary (versione italiana e inglese)</i>	XI
--	----

CAPITOLO I IL SETTORE DELLA SANIFICAZIONE DEL TESSILE E DELLO STRUMENTARIO CHIRURGICO

1. Il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico: dimensione e caratteristiche a livello nazionale e comunitario	1
2. Le lavorazioni del settore	4
2.1. L'attività di sanificazione del tessile per il settore alberghiero e la ristorazione..	4
2.2. <i>Segue</i> : l'attività di sanificazione e sterilizzazione dei dispositivi medici (tessili, TTR, strumentario chirurgico) per il settore ospedaliero	7
2.3. <i>Segue</i> : l'attività di fornitura, noleggio e sanificazione di DPI per l'industria, la sanità e l'edilizia	10
3. La valutazione statistica degli infortuni e malattie professionali a livello nazionale e comparato	13
4. Il <i>dumping</i> sociale quale problematica di gestione e fonte di rischio per i lavoratori	15
5. Il contratto collettivo e il ruolo dell'EBLI.....	19
6. Esempi di buone pratiche esistenti nel settore: (es. certificazioni volontarie, ecc.).....	23
7. La tutela dell'ambiente di lavoro e dell'ambiente esterno nella prospettiva della responsabilità di impresa: processi, prodotti e norme tecniche del settore.....	26
8. Le prospettive della qualificazione delle imprese nel settore	27

CAPITOLO II I SISTEMI DI QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE

1. L'evoluzione del mercato del lavoro e dei modelli organizzativi di impresa e la contestuale emersione di nuovi rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori.....	31
1.1. Le nuove frontiere dell'organizzazione dell'impresa e delle modalità	31

produttive e le nuove modalità di impiego della manodopera.....	
1.2. Il lavoro atipico/flessibile ed i rischi per la sicurezza sul lavoro.....	41
1.3. L'appalto ed i rischi per la sicurezza sul lavoro	43
2. La risposta dell'ordinamento giuridico italiano ai rischi (antichi e nuovi) per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Il mutato contesto normativo di riferimento	47
2.1. Dal d.lgs. n. 626/1994 al d.lgs. n. 81/2008 e s.m.i.: una nuova cultura della salute e sicurezza sul lavoro	47
3. Il bisogno di favorire prassi virtuose in tema di sicurezza sul lavoro: verso un sistema di qualificazione delle imprese	56
3.1. La prevenzione quale presupposto della sicurezza: il ruolo cruciale della qualità dell'organizzazione	56
3.2. La qualificazione delle imprese: l'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008 prima e dopo l'intervento correttivo del d.lgs. n. 106/2009	57
3.3. I soggetti chiamati a delineare il sistema di qualificazione: a) la Commissione consultiva permanente; b) gli organismi paritetici	61
3.4. Le "anime" della qualificazione delle imprese: a) strumento di regolarizzazione delle imprese; b) strumento di preselezione degli operatori sul mercato; c) tutela delle condizioni di lavoro	73
4. La qualificazione delle imprese nel settore dell'edilizia	76
4.1. Il contesto socio-economico di riferimento: le problematiche e le azioni volte alla regolarizzazione del settore	76
4.2. Una nuova sfida per le parti sociali: la patente a punti. Stato dell'arte e prospettive.....	78
5. Il sistema di qualificazione delle imprese operanti negli spazi confinati	79
5.1. Per una definizione di "spazio confinato": contributi internazionali ed europei..	79
5.2. Il d.P.R. n. 177/2011	84

CAPITOLO III

LA CERTIFICAZIONE DEI CONTRATTI E DEGLI STANDARD ORGANIZZATIVI

Sezione A

LE CERTIFICAZIONI DI QUALITÀ DEI PROCESSI E DEI PRODOTTI

1. Le certificazioni di qualità.....	89
1.1. Le certificazioni di qualità: origini, caratteri distintivi e finalità.....	89
1.2. Il sistema delle certificazioni ISO 9000	91
1.3. Le certificazioni in ambito lavoristico.....	96

INDICE

1.3.1.	SA 8000	96
1.3.2.	BS OHSAS 18001:2007	97
2.	Le prospettive della certificazione dei modelli organizzativi del lavoro: verso una nuova procedura di certificazione della qualità nella gestione dei rapporti di lavoro	99
2.1.	La necessità di un nuovo prodotto.....	99
2.1.1.	Il ruolo dello HRM.	101
2.1.2.	Il bilancio sociale.....	102
2.1.3.	I nessi con la certificazione dei rapporti di lavoro e di appalto <i>ex d.lgs.</i> n. 276/2003.	104
2.1.4.	I riferimenti legislativi nazionali e internazionali.	105
2.2.	I benefici per il soggetto certificato.....	106
2.3.	La strutturazione macroscopica del prodotto	107
3.	Linee guida per una nuova procedura di certificazione della qualità nella gestione dei rapporti di lavoro	110
3.1.	Introduzione.	110
3.2.	Definizioni	111
3.3.	Principi.....	112
3.4.	Finalità.	113
3.5.	Struttura macroscopica dello standard.	114
3.5.1.	La garanzia della sussistenza dei requisiti.	115
3.6.	Il livello di accesso alla procedura.	116
3.7.	Ipotesi per i successivi livelli.	117
4.	La certificazione dei contratti di lavoro atipici nella prospettiva della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori.....	120
4.1.	Lavoratori atipici ed incidenti sul lavoro.	120
4.2.	La definizione di lavoratore atipico in tema di salute e sicurezza.....	121
4.2.1.	I lavoratori parasubordinati.....	121
4.2.2.	Le forme di lavoro subordinato “non standard”.....	123
4.2.3.	I lavoratori che svolgono attività lavorativa a seguito delle esternalizzazioni o internalizzazioni.	124
4.3.	I contratti di lavoro atipici nel d.lgs. n. 81/2008	125
4.3.1.	Una particolare ipotesi di rischio organizzativo nella scelta imprenditoriale di esternalizzazione della produzione: l'appalto interno di servizi.....	129

Sezione B
LA CERTIFICAZIONE DEI CONTRATTI

1.	La certificazione: cosa è e come funziona.....	134
1.1.	L'origine e l'evoluzione dell'istituto.....	134
1.1.1.	La certificazione dallo "Statuto dei lavori" alla legge delega n. 30/2003 .	135
1.2.	La certificazione nel d.lgs. n. 276/2003 e successive modifiche.....	137
1.2.1.	Finalità.....	139
1.2.2.	Natura.....	140
1.2.3.	Effetti.....	142
1.3.	Le novità introdotte dalla legge n. 183/2010 (c.d. collegato lavoro).....	144
1.3.1.	La più ampia finalità dell'istituto e il modificato ambito oggettivo di applicazione della norma: le modifiche all'art. 75.....	144
1.3.2.	La competenza a certificare le rinunzie e le transazioni e i regolamenti interni di cooperativa: le modifiche agli artt. 82 e 83 (rinvio).....	145
1.3.3.	La conciliazione.....	146
1.3.4.	L'arbitrato e la riforma della giustizia del lavoro.....	150
1.3.5.	Il potenziamento della funzione di assistenza e consulenza.....	153
1.3.6.	Il nuovo ruolo della certificazione in giudizio.....	155
1.3.7.	Le norme "correttive".....	156
1.4.	Le prospettive della volontà assistita con particolare riferimento al tema della responsabilità sociale.....	156
1.5.	La certificazione nel d.lgs. n. 81/2008 e successive modifiche.....	157
2.	Gli organi certificatori, le competenze e le procedure.....	159
2.1.	Gli attori e le sedi: inquadramento generale.....	159
2.1.1.	Gli enti bilaterali.....	160
2.1.2.	Le direzioni provinciali del lavoro e le Province.....	161
2.1.3.	Le università.....	162
2.1.3.1.	Il regolamento interno della Commissione di Certificazione istituita presso il Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi del Dipartimento di Economia aziendale dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.....	163
2.1.4.	Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.....	164
2.1.5.	I consigli provinciali dei consulenti del lavoro.....	165
2.2.	La competenza territoriale degli organi certificatori.....	165
2.3.	La procedura di certificazione.....	166

INDICE

2.4.	I codici di buone pratiche ed i moduli e formulari	168
3.	La certificazione dei contratti di lavoro e le altre ipotesi di certificazione.....	169
3.1.	Inquadramento generale.....	169
3.2.	L'estensione delle procedure di certificazione a tutte le tipologie contrattuali in cui viene dedotta direttamente o indirettamente una prestazione di lavoro.....	171
3.3.	L'appalto.....	171
3.4.	La somministrazione	182
3.5.	Le rinunce e le transazioni	182
3.6.	Il regolamento interno di cooperativa	183
3.7.	Il distacco	184
4.	L'efficacia giuridica e la tenuta giudiziaria della certificazione.....	189
4.1.	Riferimenti generali	189
4.1.1.	La direttiva del Ministero del lavoro del 18 settembre 2008 e il ruolo di "controllo istituzionale" affidato alle commissioni di certificazione	191
4.2.	La persistenza del tentativo obbligatorio di conciliazione in caso di contenzioso sui contratti certificati: <i>ratio</i> e procedura	193
4.3.	L'impugnazione presso l'autorità giudiziaria <i>ex art. 413 c.p.c.</i>	194
4.3.1.	L'erronea qualificazione del contratto.	196
4.3.2.	La difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione.....	198
4.3.3.	I vizi del consenso: in particolare sull'errore di diritto indotto dall'erronea qualificazione.....	199
4.4.	L'impugnazione presso il Tribunale Amministrativo Regionale.	200
4.4.1.	L'eccesso di potere.	200
4.4.2.	I vizi del procedimento.	201
4.5.	L'arbitrato irrituale dopo il collegato lavoro: le camere arbitrali istituite presso gli organi di certificazione	201
4.5.1.	L'efficacia del lodo secondo l'art. 2113 c.c.	202

CAPITOLO IV
PROSPETTIVE DI CERTIFICAZIONE DEI NUOVI MODELLI DI ORGANIZZAZIONE
E GESTIONE DEL LAVORO

1.	La responsabilità da reato degli enti collettivi.....	203
2.	I modelli di organizzazione e gestione	210
3.	I modelli di organizzazione e gestione nel Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro	216
4.	Il quadro sanzionatorio	223
5.	La posizione della giurisprudenza	225
6.	Le prospettive evolutive e il d.d.l. Alfano	228
7.	I lavori della commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro sui modelli di organizzazione e gestione per le PMI e la relazione con i sistemi di gestione previsti dalle norme tecniche.....	229
7.1.	La circolare dell'11 luglio 2011	229
7.2.	Il "grande assente": l'organismo di vigilanza	230
7.3.	Uno strumento di supporto per la redazione delle procedure semplificate.....	231
7.4.	Il sistema disciplinare.....	232

CAPITOLO V
LA CERTIFICAZIONE DEI MODELLI ORGANIZZATIVI DEL LAVORO NELLA
PROSPETTIVA DELLA TUTELA DELLA SALUTE E SICUREZZA DEI LAVORATORI

1.	Posizione del problema	233
2.	Un quadro di riferimento empirico.....	236
3.	I limiti della risposta tradizionale dell'ordinamento giuridico. In particolare: l'insufficienza del principio di parità di trattamento rispetto ai cambiamenti in atto nel mercato del lavoro e nei modelli organizzativi d'impresa.....	241
4.	Il modello culturale della sicurezza previsto dal d.lgs. n. 81/2008, come integrato e modificato dal d.lgs. n. 106/2009	245
5.	Prospettive evolutive: la certificazione dei modelli organizzativi d'impresa	248
6.	Le connessioni con la certificazione dei contratti di lavoro e i nuovi tasselli nel mosaico della responsabilità sociale d'impresa.....	253
7.	Una ipotesi operativa: verso una procedura di certificazione della qualità nella gestione dei rapporti di lavoro.....	259
8.	I lavori della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro per la definizione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi.....	266

INDICE

8.1.	Il quadro di riferimento	266
8.2.	Il ruolo della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza.....	268
8.3.	I settori per la qualificazione.....	272
8.4.	I criteri per la qualificazione	274

CAPITOLO VI SPERIMENTAZIONE, BUONE PRASSI, PROSPETTIVE EVOLUTIVE E ALLEGATI TECNICI

1.	La sperimentazione aziendale.....	276
1.1.	Visite aziendali, <i>training seminar</i> e percorso formativo in <i>e-learning</i>	276
1.2.	La analisi di contesto organizzativo e contrattuale nell'ottica della certificazione per la qualificazione delle imprese: descrizione di contesto, procedure e bilancio di una esperienza.....	277
2.	Gli allegati tecnici	278
2.1.	Il questionario per la indagine conoscitiva.....	278
2.2.	Analisi dei contratti maggiormente utilizzati da parte delle società del comparto della sanificazione del tessile	283
2.3.	Una proposta operativa di sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi. Uno schema di decreto Presidente della Repubblica per la qualificazione delle imprese nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico	292
	<i>Elenco delle abbreviazioni</i>	299
	<i>Notizie sugli autori</i>	301

EXECUTIVE SUMMARY

Il rapporto: struttura e finalità

Il settore dei servizi della sanificazione del tessile, dello strumentario chirurgico e dei servizi medici affini, caratterizzandosi per l'elevata complessità organizzativa, parcellizzazione dei processi produttivi, pluralità di centri di imputazione (diffuso utilizzo dell'appalto) è spesso esposto a fenomeni distorsivi della concorrenza, tra i quali e su tutti il *dumping* sociale, come, inevitabilmente, anche a problematiche connesse agli infortuni e alle malattie professionali.

Una concorrenza sleale, testimoniata dalla diffusa presenza nel settore medesimo di soggetti rispetto ai quali le attestazioni di idoneità tecnico-professionale – che costituirebbero i requisiti fondamentali per operare nel mercato – si traducono in criteri meramente cartacei, documentali e formali non certamente garanti della effettiva capacità di gestire in modo sicuro e competitivo i processi produttivi.

A tal proposito forte è l'esigenza di definire un sistema di selezione/sbarramento nel mercato per i soggetti non virtuosi, attraverso una parametrizzazione dell'operatività sulla sussistenza di elementi sostanziali afferenti alla concreta organizzazione del lavoro in azienda, alla strutturazione di processi formativi e di valorizzazione della acquisizione di competenze oltre che alla adozione di standard contrattuali ed organizzativi, ivi inclusi gli appalti, la cui qualità sia attestata mediante procedimenti di certificazione.

Dal lato della salute e della sicurezza sul lavoro, per gli aspetti più sopra richiamati, non a caso il legislatore ha indicato il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico tra i “settori pilota” per la definizione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi di cui all'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008, nel cui ambito e tenendo conto le indicazioni degli organismi paritetici, vengono individuati criteri finalizzati a migliorare l'ambiente di lavoro dai rischi esistenti.

In quest'ottica, la ricerca si è proposta di individuare buone pratiche per l'ottimizzazione dei processi produttivi e la selezione degli operatori, delineando a sua volta un quadro prevenzionistico tipico del modello regolatorio *by objectives*, dedito da un lato alla valorizzazione della certificazione dei contratti di lavoro e degli appalti di cui alla legge Biagi e sulla sperimentazione della certificazione dei

modelli organizzativi, e dall'altro lato alla costruzione di un sistema di qualificazione delle imprese quale criterio selettivo degli operatori sul mercato.

Il presente rapporto è composto di cinque parti. Nella prima, oltre ad una breve descrizione del settore di riferimento, è delineata una mappatura del rischio e dei fenomeni di *dumping* sociale, inquadrando sia le caratteristiche di sistema e sia le criticità peculiari.

La seconda parte, invece, rimarcando l'evoluzione del mercato del lavoro e dei sistemi di produzione che hanno portato ad affermarsi nuovi rischi per la salute e sicurezza sul lavoro, analizza il sistema di qualificazione delle imprese precisandone le origini, lo stato dell'arte e l'utilità di una sua definizione anche a livello normativo.

Vi è poi una terza parte dedicata agli elementi fondamentali per la creazione del sistema ideale di qualificazione, ossia la certificazione dei contratti di lavoro e dei contratti di appalto, e ancora delle certificazioni di qualità dei processi e dei prodotti. Elementi sostanziali protesi a maggior concorrenza leale sul mercato, ad elevati standard di sicurezza per i soggetti aziendali e, inoltre, a garanzia di qualità sui servizi offerti. A questi aspetti va aggiunta anche la quarta parte dedicata ai modelli di organizzazione e gestione del lavoro con l'apertura alla possibilità della certificazione degli stessi in prospettiva di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori.

La quinta, ed ultima parte, è dedicata alla descrizione dell'attività sperimentale, svoltasi presso cinque aziende pilota, il cui percorso – scandito nelle rispettive fasi di studio, applicazione concreta e condivisione all'interno di una bozza di decreto del Presidente della Repubblica – è alla base della costruzione del sistema di qualificazione del settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico.

Le problematiche emerse e le prospettive di intervento

Come anticipato diverse sono le problematiche riscontrate.

Su tutto, un'ampia implementazione all'adozione di prassi virtuose è decisamente ostacolata dalla presenza di pratiche di concorrenza sleale adottate da taluni operatori del mercato, che, per sottrarsi ai costi che una produzione accorta e di qualità impone, operano senza rispettare il contratto collettivo di settore e trascurando il rispetto della normativa tecnica in tema di sicurezza igienica dei prodotti lavorati.

Va detto che tale stortura del mercato è resa possibile dall'assenza di una normativa cogente che imponga adeguati livelli di qualità del servizio e di sicurezza degli operatori e degli utenti finali.

Ad oggi, l'adozione di tali cautele è lasciata alla responsabilità sociale di ciascuna azienda, che – come è evidente – è spesso messa a dura prova dalla condotta spregiudicata di alcuni operatori che, avendo come unico obiettivo quello dell'abbattimento dei costi e del prezzo finale, ignorano del tutto qualità e sicurezza. Ciò crea un vero e proprio *dumping* sociale.

Di contro e in prospettiva, la via maggiormente percorribile sarebbe quella della qualificazione delle imprese. Infatti, l'introduzione del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario medico-chirurgico può contribuire, da un lato alla crescita del livello qualitativo del servizio reso dalle imprese che vi operano e, dall'altro, può costituire uno stimolo all'implementazione di buone pratiche, per quanto riguarda la corretta gestione dei rapporti di lavoro e la tutela della loro sicurezza. E tanto, favorendo un percorso di crescita culturale, all'esito del quale sia possibile ritenere “ordinario”, “normale” l'agire dell'impresa virtuosa e si riduca il raggio di azione delle imprese che operano al di fuori delle regole.

Sotto un complementare profilo, l'introduzione del sistema di qualificazione delle imprese nel settore della sanificazione del tessile potrebbe consentire ai committenti pubblici e privati di individuare, fra le tante presenti sul mercato, le aziende attente alla qualità della propria attività produttiva, ad una corretta gestione dei rapporti di lavoro, alla tutela della sicurezza dei propri dipendenti. Il tutto, al fine di arginare insidiosi fenomeni di concorrenza sleale – praticati da operatori disposti ad offrire un servizio ad un prezzo più basso, ma scadente – che non fanno altro che sottrarre ampi spazi di mercato alle aziende virtuose.

Il settore di riferimento: peculiarità e criticità

Il Sistema industriale integrato di beni e servizi tessili e medici affini (di seguito il “Sistema” o il “Settore”) coinvolge le aziende industriali che rendono il servizio di:

- noleggio e sanificazione del tessile,
- noleggio, sanificazione e sterilizzazione dei dispositivi medici,
- fornitura, noleggio, ricondizionamento e manutenzione di abiti da lavoro e dispositivi di protezione individuale (“DPI”),

avvalendosi esclusivamente di macchinari ed apparecchiature automatici, che escludono l'intervento meramente manuale nel ciclo di lavorazione.

I clienti sono grandi committenze (quali ospedali, comunità, alberghi, ristoranti, caserme, scuole, industrie farmaceutiche, chimiche, tessili), che

affidano all'esterno il servizio, allo scopo di concentrare le proprie risorse sugli obiettivi principali della loro attività.

Si tratta di un processo industriale di particolare complessità organizzativa e delicatezza sociale, poiché:

a) il ciclo di lavorazione è destinato a soddisfare i bisogni di realtà collettive quantitativamente significative;

b) l'attività realizzata dalle aziende industriali del settore non si limita alla sola fase di igienizzazione, ma, attraverso il noleggio, ricomprende anche la fornitura al committente di beni decontaminati e sterili.

La descritta complessità del processo produttivo si riverbera anche sul fenomeno antinfortunistico, tenuto sotto controllo da una progressiva diffusione della "cultura della sicurezza" tra le aziende del settore, oltre che da una maggiore automazione dei processi industriali.

Infatti, uno studio condotto dall'Inail, con riferimento al periodo 2000-2009, ha registrato una riduzione del 14,4% del fenomeno. Contrariamente, si è registrato un aumento del numero delle malattie professionali. Tra le maggiori fonti di esposizione al rischio, troviamo:

- 1) il possibile contatto con capi infetti provenienti da ospedali;
- 2) le ferite per opera di oggetti taglienti;
- 3) l'esposizione a prodotti chimici (acidi corrosivi, detersivi, composti usati per la smacchiatura, ecc.);
- 4) il trascinarsi per opera delle parti in movimento delle macchine (presse, essiccatoi, stiratrici, ecc.);
- 5) l'elettrocuzione e l'insorgenza di disturbi muscolo-scheletrici.

Data la complessità del processo produttivo e la delicatezza sociale dei bisogni collettivi sui cui esso va ad impattare, è fondamentale che le aziende del settore operino secondo standard produttivi e organizzativi ottimali, tali, cioè, da garantire al committente un prodotto/servizio di qualità.

Quanto al profilo organizzativo, è senz'altro indice di affidabilità la circostanza che l'azienda faccia una corretta ed integrale applicazione del CCNL per i dipendenti dalle imprese del sistema industriale integrato di servizi tessili e medici affini. Il rispetto del CCNL, infatti, garantisce che l'azienda operi attraverso l'implementazione di soluzioni organizzative appropriate, consensualmente volute dalle parti sociali.

In tale contesto regolatorio, è centrale il ruolo dell'ente bilaterale della categoria. L'EBLI è stato individuato dalle organizzazioni sindacali e dall'associazione datoriale come luogo privilegiato di analisi delle componenti che influenzano il mercato delle aziende di sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico, con un particolare riguardo alla condizione dei lavoratori.

Per quanto riguarda, invece, il profilo produttivo, le aziende possono raggiungere un livello qualitativo ottimale se osservano:

- a) la disciplina normativa in tema ambientale (d.lgs. n. 152/2006);
- b) talune buone pratiche, che siano garanzia di un effettivo abbattimento della contaminazione microbiologica e, quindi, della sicurezza igienica dei prodotti lavorati.

Al riguardo, è determinante la sensibilità delle imprese nel dotarsi di una serie di certificazioni, che siano garanzia di elevati standard produttivi, nel rispetto della normativa tecnica di riferimento. Precisamente:

- UNI EN ISO 9001:2008 Sistema di gestione per la qualità;
- ISO 14001:2004 Sistemi di gestione ambientale – Requisiti e guida all'uso;
- SA 8000:2008 Responsabilità sociale d'impresa;
- OHSAS 18001:1999 Sistemi di gestione della sicurezza e della salute dei lavoratori;
- UNI CEI EN ISO 13485:2004 Dispositivi medici – Sistemi di gestione della qualità.

Senza altro cruciale è il controllo della contaminazione microbiologica, il cui riferimento è costituito dalla norma UNI EN 14065:2004 (secondo le linee guida Assosistema). Il rispetto di tale norma, infatti, consente di creare un sistema di controllo idoneo per il conseguimento del certificato RABC (sistema di analisi e controllo della biocontaminazione).

In particolare, il sistema di controllo così impostato impedisce la c.d. contaminazione crociata. E tanto attraverso:

- a) la separazione totale della biancheria pulita da quella sporca, mediante barriera fisica, tanto in fase di immissione in processo, quanto in fase di emissione dal processo dei beni lavorati;
- b) la regolamentazione e la limitazione del passaggio di personale e di attrezzature tra zona sporca e zona pulita.

Il sistema di qualificazione delle imprese

Il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico, come tutti del resto, ha risentito negli ultimi decenni una trasformazione notevole. Le dirompenti evoluzioni tecnologiche, la globalizzazione, il decentramento produttivo, oltre che fattori socio-culturali, legislativi ed organizzativi, hanno generato una forte esigenza di specializzazione, sete di innovazione, di flessibilità del lavoro e soprattutto di pratiche di *outsourcing*.

Visto il nuovo scenario, alla base delle principali problematiche di gestione della salute e sicurezza si sono posti tre fattori organizzativi: la frammentazione delle imprese, per cui numerose mansioni prima svolte nella medesima impresa ora vengono affidate ad imprese esterne; la considerevole riduzione della dimensione media delle imprese; la dispersione delle attività in più sedi, spesso distanti tra loro.

Come anticipato, i delineati mutamenti intervenuti nel mercato del lavoro e nei modelli organizzativi d'impresa, l'emersione di nuove problematiche legate alla salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, hanno aperto la strada a nuove sfide sul campo della prevenzione.

Di fatti gli sviluppi normativi che si sono susseguiti nel tempo, particolarmente negli ultimi anni, in materia di salute e sicurezza hanno imposto l'analisi del rapporto tra questa e l'organizzazione del lavoro, muovendosi su due linee direttrici. Da un lato l'"organizzazione del lavoro *versus* sicurezza del lavoro", nell'accezione più tradizionale che la vede come potenziale fattore di rischio; e dall'altro l'"organizzazione del lavoro per la sicurezza del lavoro", nel senso di elemento essenziale, anche sul piano procedurale, ai fini di un'efficace implementazione delle politiche e pratiche di prevenzione in azienda.

Da ultimo, con il d.lgs. n. 81/2008, il sistema di prevenzione in azienda è inscindibilmente connesso al complessivo modello organizzativo aziendale, e tutte le sue componenti, soggetti, competenze, funzioni, controlli, responsabilità, sanzioni, devono essere inserite in un assetto organizzativo esplicitato e rispondere a criteri di razionalità organizzativa, efficienza ed efficacia.

In questo senso si inserisce l'individuazione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi. Tale ruolo è stato attribuito alla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, tenuta ad individuare settori e criteri finalizzati alla definizione del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi di cui all'art. 27 del Testo Unico.

In questo progetto il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico è indicato dall'art. 27, d.lgs. n. 81/2008, tra quei settori definiti "pilota", funzionali alla costruzione di un prototipo che dovrebbe confluire in un decreto del Presidente della Repubblica. Tale scelta trova la sua *ratio* nella necessità di tener conto, da una parte, degli incombenti obblighi nascenti dal dettato normativo in relazione a settori affetti da gravi fenomeni di dumping, da tassi infortunistici elevatissimi, dal frequente ricorso allo schema dell'appalto, dall'altra, nella necessità di modernizzare ed innalzare il livello degli standard contrattuali, organizzativi, professionali e formativi dei molteplici settori caratterizzati dallo svolgimento di prestazioni di opere o servizi con contributo

prevalentemente personale dell'operatore ovvero con organizzazione imprenditoriale minima, in un regime di sostanziale dipendenza economica.

A titolo esemplificativo, la Commissione, nel delineare i requisiti inderogabili e preferenziali, trasversali a tutti i settori produttivi interessati, per il possesso della qualificazione delle imprese, ha espressamente indicato, tra i preferenziali, la certificazione dei singoli contratti di lavoro e dei singoli contratti di appalto.

Maggiore spazio in materia di salute e sicurezza sembra esser stato concesso agli organismi bilaterali, i quali possono partecipare alla selezione degli operatori virtuosi presenti sul mercato, rilasciando, su richiesta delle imprese, un'asseverazione dell'adozione ed efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza di cui all'art. 30 del decreto. Logicamente l'adozione di determinati modelli organizzativi e di gestione della sicurezza diventa parametro sul quale misurare la virtuosità delle imprese, effettuando, in tal modo, una sorta di "selezione naturale" tra gli operatori.

Certamente le imprese più virtuose avranno una migliore qualificazione, si distingueranno sul mercato e potranno accedere ad una serie di benefici, quali:

- il diritto di preferenza in gare di appalto e subappalto pubbliche;
- accesso ad agevolazioni, contributi, finanziamenti pubblici;
- benefici legati ad una più credibile e spendibile reputazione sul mercato nei confronti dei vari *stakeholders* quali clienti, fornitori, Pubblica Amministrazione, concorrenti, comunità di interesse scientifico, con conseguente riverbero positivo in termini di produttività e competitività.

In tal modo si conferma chiaramente che la selezione dei soggetti operanti sul mercato, tanto per l'accesso a pubblici appalti, quanto per l'accesso agli appalti *inter privatos*, deve basarsi in ogni caso sulla verifica e sull'effettivo possesso, da parte degli aggiudicatari, degli appaltatori e subappaltatori, di requisiti sostanziali afferenti alla:

- affidabilità gestionale ed organizzativa (modelli di organizzazione e gestione idonei ed efficaci);
- alla genuinità dei contratti di lavoro e degli appalti utilizzati;
- all'adozione di percorsi formativi efficaci ed effettivi;
- al rispetto di più elevati standard di responsabilità sociale d'impresa.

Non vi è dubbio che il principale obiettivo sotteso all'adozione di un "sistema di qualificazione" consiste nell'individuare misure di maggior tutela rispetto a quelle generali previste per ogni luogo di lavoro dal Testo Unico, applicabili ai settori a maggior rischio infortunistico, con l'obiettivo di abbattere i relativi indici di rischiosità.

La certificazione dei contratti e degli standard organizzativi

Nella costruzione di un sistema di qualificazione delle imprese, indubbiamente, la certificazione dei contratti di lavoro e di appalto e degli standard organizzativi, come disciplinata dal d.lgs. n. 276/2003, rappresenta un elemento fondamentale. Prima di scendere in valutazioni di merito più approfondite su questo procedimento, vanno passate in rassegna le varie forme di certificazione di qualità ad oggi esistenti.

Le certificazioni di qualità

Qualsiasi imprenditore che intenda operare nel mercato attuale sa che, per tentare di affermare la propria impresa ed i relativi prodotti, dovrà ottenere una o più certificazioni di qualità. La certificazione di qualità serve, così, ad assicurare gli *stakeholders* circa il modo di operare dell'impresa: scegliendo un'azienda che abbia un sistema di qualità in un determinato settore, il cliente è ragionevolmente sicuro che questa sarà in grado, con continuità nel tempo, di fornire prodotti e servizi conformi a determinati requisiti concordati.

Quando si affronta il tema della certificazione della qualità e dell'osservanza di norme capaci di assicurare il Sistema di gestione della qualità (SGQ), si deve necessariamente affrontare l'argomento delle certificazioni ISO 9000. Le ISO 9000 identificano una serie di norme e linee guida, sviluppate dall'ISO, che propongono un sistema di gestione per la qualità, pensato per monitorare i processi aziendali affinché siano indirizzati al miglioramento della efficacia e dell'efficienza della organizzazione, oltre che alla soddisfazione del cliente.

Attualmente, l'unica norma della famiglia ISO 9000 per cui una azienda può essere certificata è comunque la ISO 9001:2008, la quale rappresenta quindi il riferimento, riconosciuto a livello mondiale, per la certificazione del sistema di gestione per la qualità delle organizzazioni di tutti i settori produttivi e di tutte le dimensioni.

I principi, così come individuati e spiegati dall'ISO, sono:

- l'orientamento al cliente, ossia la priorità di soddisfare le esigenze esplicite ed implicite dei clienti e di mirare a superare le loro stesse aspettative;
- la leadership;
- il coinvolgimento del personale, che costituisce l'essenza dell'organizzazione;
- l'approccio per processi, con cui si tenta di ottenere il risultato desiderato con la maggiore efficienza quando le relative attività e risorse sono gestite come un processo;
- il miglioramento continuo, mantenuto come obiettivo permanente dell'organizzazione;

- l'analisi e i dati dell'informazione come base delle decisioni;
- l'interdipendenza dei rapporti come beneficio per migliorare la capacità di creare valore.

A testimoniare come il mercato sia ormai pronto per l'utilizzo delle certificazioni anche in ambito giuslavoristico, può addursi l'esempio della certificazione SA 8000.

L'art. 30 d.lgs. n. 81/2008, intitolato *Modelli di organizzazione e di gestione stabilisce* che «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».

La norma rappresenta un esempio importante di un caso in cui la certificazione da parte di un ente terzo privato (quindi non di un organo pubblico) viene valutata con enorme considerazione da parte del legislatore, al punto da ottenere una presunzione di ottemperanza alla legge per le parti corrispondenti.

Certificarsi secondo OHSAS 18000 significa:

- realizzare una dettagliata analisi dei rischi reali e potenziali, legati alla specifica attività di cui si tratta;
- studiare adeguate soluzioni per evitare che tali rischi si trasformino in danni alle persone;
- garantire una costante ed efficace formazione interna;
- controllare costantemente le soluzioni adottate, ossia adottare soluzioni realmente funzionali ed applicabili alla struttura ed alla specificità delle attività.

L'azione di verifica e monitoraggio di tali soluzioni permetterà alla azienda di affinare le tecniche utilizzate e di realizzare l'obiettivo del miglioramento continuo.

La certificazione dei contratti di lavoro e di appalto

La certificazione – introdotta, nel nostro ordinamento, dalla l. n. 30/2003 e disciplinata dal d.lgs. n. 276/2003, così come successivamente modificata – risponde a una elementare istanza di certezza del diritto e di affidamento tra le parti di un rapporto di lavoro relativamente alle reciproche intese negoziali. Ciò in ragione di un diffuso senso di instabilità, avvertito nell'ambito dei rapporti di lavoro, del regolamento contrattuale, riconducibile anche ad una eccessiva conflittualità e, in diversi casi, alla esasperazione del contenzioso tra datore di lavoro e organismi ispettivi soprattutto in tema di esatta qualificazione dei contratti di lavoro.

La certificazione dei contratti di lavoro dovrebbe permettere il superamento delle asimmetrie informative spesso insite in tali rapporti, grazie all'accresciuta

informazione resa al lavoratore dagli enti certificatori, attenuando altresì la logica di contrapposizione e conflitto tra le parti a vantaggio di una graduale, virtuosa diminuzione del contenzioso sui diversi aspetti regolati.

Il fine perseguito dal legislatore con l'introduzione dell'istituto è quello della flessibilità regolata e sostenibile, accompagnata cioè da uno strumento che ne garantisca la genuinità e la trasparenza. Ciò al fine di consentire, al contempo, di:

- ridurre il contenzioso sul lavoro;
- combattere il lavoro sommerso;
- assicurare adeguate informazioni alle parti contrattuali;
- scongiurare i rischi ed i costi di evasioni fiscali ed omissioni contributive e retributive, favorendo per tale via la diffusione della cultura della regolarità e la lotta alle irregolarità.

Per questo, la certificazione risulta addirittura uno strumento utile alla corretta diffusione delle tipologie contrattuali c.d. flessibili introdotte dal d.lgs. n. 276/2003.

In merito, e per gli aspetti che rilevano all'analisi in oggetto, particolare rilievo ha poi assunto l'art. 27 del Testo Unico di salute e sicurezza, dal quale si può desumere che ogni modello organizzativo concernente l'impiego della manodopera possa essere sottoposto al vaglio delle competenti commissioni di certificazione.

In una ottica più lungimirante, almeno rispetto alla logica formalistica di chi si impunta sulla sola tenuta giudiziaria del provvedimento di certificazione, e in termini maggiormente coerenti con la prassi di alcune commissioni, che mirano a farsi apprezzare per autorevolezza più che per autorità, l'istituto della certificazione può anche essere letto in chiave di responsabilità sociale d'impresa (RSI o CSR).

Esiste infatti oggi, una percezione diffusa e più forte della prassi, reiterata da alcune aziende, del ricorso abusivo ad alcuni contratti di lavoro, e di conseguenza si assiste a una certa resistenza, da parte dei lavoratori, all'accettazione delle nuove forme di lavoro, che vengono ricollegate a un univoco stato di precarietà.

In questa ottica, l'esistenza di un istituto che svolge il ruolo di garante sul rispetto dei diritti del lavoratore produce un effetto positivo per l'accettazione delle nuove formule contrattuali, unitamente alla realizzazione effettiva della flessibilità del mercato, in quanto riduce le asimmetrie informative che spesso risultano sbilanciate a sfavore del lavoratore. Si tratta, per le imprese, per i lavoratori e per il sistema in generale, di un investimento nella creazione di un circolo virtuoso che genera benefici ad ampio raggio. In definitiva, utilizzare la certificazione – anche nel nuovo ruolo che sembra derivarle alla luce dell'art. 27 del Testo Unico di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori – in chiave di responsabilità sociale d'impresa e di valorizzazione del capitale intangibile

significa ricevere dai propri dipendenti maggiore *commitment* e sviluppare il senso di appartenenza e condivisione degli obiettivi e dei risultati della azienda, con un riflesso positivo sul modo di lavorare e sul modo in cui si diffonde all'esterno il cosiddetto *positive word of mouth*.

L'esperienza fin qui maturata della certificazione dei contratti di lavoro e di appalto ha dimostrato come questo strumento abbia potenzialità diverse e in qualche misura maggiori rispetto agli obiettivi originari di deflazione del contenzioso a cui si era ispirata l'introduzione dell'istituto stesso. Non solo. La prassi delle commissioni di certificazione ha altresì evidenziato come tali potenzialità derivino e si spieghino proprio a partire dalla natura strettamente volontaria del procedimento.

Per chi persegue politiche di decentramento l'ottenimento della certificazione porta con sé la possibilità di realizzare una effettiva riduzione dei costi e un aumento dell'efficienza, con la garanzia, al contempo, di collaborare con un interlocutore attendibile: la certificazione dota infatti l'appaltatore di un titolo distintivo sul mercato, che segnala la sua "qualità" e orienta i possibili partner grazie alla riduzione del deficit informativo, traducendosi, tra l'altro, in un beneficio complessivo all'economia grazie alla accresciuta capacità di attrarre e mantenere investimenti. Proprio questi ultimi due fattori trasformano il costo sostenuto per la certificazione in redditività futura, e quindi in un investimento.

La procedura attuata costituisce così un fattore essenziale per la competitività, in quanto garantisce la flessibilità organizzativa nel rispetto delle norme giuridiche attraverso un utilizzo strategico delle medesime.

Inoltre, comunicando all'esterno la avvenuta certificazione dei propri contratti (di appalto ma anche di lavoro), l'impresa risulterà meno propensa a porre in essere il cosiddetto "azzardo morale", che al contrario la porterebbe a occultare eventuali irregolarità. Ciò in quanto il costo, in termini di immagine, derivante da un atteggiamento del genere sarebbe nettamente superiore ai benefici ottenuti grazie appunto alle irregolarità.

Modelli organizzativi di gestione e prospettive di certificazione

Elemento di ulteriore rilievo per la definizione del sistema di qualificazione delle imprese è senza dubbio l'adozione di un modello di organizzazione e gestione. Infatti questi, almeno per gli aspetti della salute e sicurezza sul lavoro, oltre a garantire una alta probabilità di ridurre gli infortuni e l'insorgenza di malattie professionali attraverso la modellizzazione di una attenta gestione aziendale, offre in aggiunta la possibilità di godere dell'efficacia esimente ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 che introduce la responsabilità dell'ente.

Riguardo a questo ultimo aspetto, più nel dettaglio, presupposto necessario perché si configuri la responsabilità dell'ente è che un soggetto in posizione apicale o un sottoposto abbia commesso, nell'interesse o a vantaggio dell'ente, un reato ricompreso nelle categorie individuate espressamente dal d.lgs. n. 231 negli articoli compresi tra il 24 ed il 25-*duodecies*. Il "reato d'impresa" dipende direttamente dalla presenza di una struttura organizzata che non solo caratterizza ontologicamente l'ente, ma è anche il vero e proprio substrato dal quale tale ordine di reati trae la sua origine. Il metodo migliore per arginare il fenomeno della criminalità d'impresa è dunque quello di attuare delle valide ed efficaci regole di organizzazione e tale finalità viene perseguita con l'adozione ed efficace applicazione dei modelli di organizzazione, gestione e controllo previsti dagli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 231/2001.

Questi modelli concretizzano la loro funzione in primo luogo mediante l'individuazione delle attività nel cui ambito possono essere commessi dei reati; in seguito a tale attività preventiva il modello, poi, è volto ad individuare protocolli *ad hoc* per la formazione delle decisioni in ottica preventiva rispetto alla realizzazione di determinati reati.

Il ruolo sistematico del modello in tale impianto gli attribuisce due ordini di funzioni: quella principe, esimente, ed una seconda, che si può dire parzialmente esimente, di natura riparatoria. La funzione esimente si concretizza in modo differente a seconda che il reato sia commesso da un soggetto apicale o da un subordinato. La funzione riparatoria si esplicita ovviamente in fase *post delictum* e consiste nella possibilità da parte di un ente che abbia commesso un reato, ma che non aveva precedentemente adottato un modello organizzativo o che ne aveva adottato uno non efficace, di vedere ridotte le sanzioni allo stesso inflitte, fino alla possibile totale esenzione da quelle interdittive, subordinatamente all'adozione di un modello organizzativo o al suo adeguamento.

Alla generica disposizione dell'art. 6, d.lgs. n. 231/2001, l'art. 30, d.lgs. n. 81/2008, prescrive una serie di ulteriori specifici requisiti per il modello organizzativo in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, in particolare deve assicurare la presenza, all'interno dell'organizzazione aziendale, di funzioni e procedure che assicurino la puntuale osservanza di tutti gli obblighi previsti dalla legge.

Il modello, inoltre, per esercitare appieno la sua funzione esimente, deve garantire che l'organizzazione aziendale in ottica preventiva sia effettivamente adottata e rispettata, risulti efficace e sia aggiornata nel tempo in dipendenza dai mutamenti intervenuti all'interno dell'azienda.

Il d.lgs. n. 81/2008, sempre all'art. 30, inoltre, sancisce (per le parti che soddisfano i requisiti enunciati e in fase di prima attuazione) il valore esimente per modelli a norma OHSAS 18001:2007 e UNI-INAIL 2001.

Sono ritenuti peculiari della struttura del modello organizzativo i caratteri di:

- efficacia;
- specificità;
- dinamicità.

Con i primi due termini ci si riferisce alla necessità che il modello in questione tenga in considerazione tutte le caratteristiche peculiari dell'ente, dalle dimensioni alla storia, alla capacità di adeguarsi ad eventuali cambiamenti nelle esigenze preventive, divenendo in tal senso la contestualizzazione un elemento fondamentale per il giudice al momento del sindacato di legittimità.

Questione da sempre dibattuta è quella del rapporto tra il documento di valutazione dei rischi (DVR), la cui obbligatorietà è sancita dagli artt. 15, 28 e 29 d.lgs. n. 81/2008 ed il modello di organizzazione e gestione ex art. 30. Nello specifico, la disamina si deve concentrare sulla circostanza della coincidenza o meno della valenza dei due documenti.

La celeberrima decisione del Tribunale di Trani, sezione distaccata di Molfetta del 26 ottobre 2009 sulle morti nel caso *Truck Center*, oltre ad essere stata la prima sentenza ad aver riconosciuto la responsabilità di un ente per delle morti sul lavoro, tra gli altri, ha chiarito in modo definitivo questo aspetto. L'art. 30 del Testo Unico, al comma 3, infatti, prevede chiaramente oneri di verifica, valutazione, controllo e gestione del rischio che senza dubbio non sono ricompresi tra quelli strettamente valutativi prescritti in ambito di redazione del DVR.

La finalità del modello 231, in sostanza, non si esaurisce nella funzione di mappatura e gestione del rischio relativamente alla prevenzione degli infortuni, ma comprende anche un ruolo di controllo sul sistema operativo al fine di garantirne una verifica continua dell'effettività. Tale circostanza implica, di conseguenza, una discrepanza tra i soggetti destinatari del DVR e quelli destinatari del modello di organizzazione, gestione e controllo.

Nel contesto dell'attuazione di un efficace modello organizzativo in un'impresa di medie, piccole o piccolissime dimensioni appare opportuno rilevare come la Commissione consultiva permanente stia lavorando per dare indicazioni operative finalizzate ad incentivare l'adozione e l'efficace attuazione dei modelli organizzativi nelle PMI; tali soggetti, in ogni caso, non si vedranno costretti ad uniformarsi a quanto stabilito dalla Commissione, bensì potranno optare per soluzioni di implementazione organizzativa comunque potenzialmente dotate di idoneità preventiva ancorché non fedeli al testo elaborato dalle parti sociali.

L'intervento, al momento – in attesa della definizione da parte di tale soggetto delle vere e proprie procedure semplificate per l'adozione e l'efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della salute e sicurezza nelle piccole e medie imprese – si può dire concretizzato nella circ. Min. lav. 11 luglio 2011 (Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro Div. VI).

Il provvedimento suddetto, approvato in data 20 aprile 2011, proprio in pendenza dell'emissione delle suddette procedure semplificate, vuole svolgere la funzione di indirizzo per quelle piccole e medie imprese che si sono dotate o hanno intenzione di dotarsi di un modello di organizzazione e gestione della salute e sicurezza conforme alle Linee guida UNI-INAIL (2001) o alle BS OHSAS 18001:2007.

Tale operazione è stata posta in essere al fine di consentire ai soggetti in questione la possibilità di verificare la compatibilità del proprio modello con i requisiti previsti dall'art. 30, d.lgs. n. 81/2008 e, alla luce di ciò, apportare eventuali modifiche allo stesso al fine di ottenerne la maggior compatibilità.

Un modello rispondente ai criteri delle succitate linee guida è considerato, quindi, conforme, per le parti corrispondenti – individuate appunto dalla tabella di comparazione – all'art. 30.

La disposizione che ci consente di trovare un collegamento tra la disciplina della certificazione *ex d.lgs. n. 276/2003, artt. 76 e ss. ed il d.lgs. n. 81/2008 (c.d. Testo Unico sicurezza)* è sicuramente l'art. 27 di quest'ultimo testo normativo, rubricato *Sistemi di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi*.

Dall'art. 51, comma 3-*bis*, d.lgs. n. 81/2008, poi, per quanto tale disposizione non ne dia una esplicita definizione, si può ricostruire il concetto di asseverazione dell'adozione ed efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione da parte degli organismi paritetici. Si può dire quindi che tali disposizioni normative delineino i profili dei concetti di certificazione e di asseverazione dei modelli di organizzazione e gestione.

Nonostante il disposto dell'art. 51, comma 3-*bis*, d.lgs. n. 81/2008, enfatici il ruolo degli organismi paritetici anche in merito all'asseverazione dei modelli di organizzazione e gestione, manca una definizione esaustiva delle funzioni, dei profili e delle conseguenze dell'asseverazione, al punto da potersi definire tale concetto soltanto *a contrario* per differenza dalla certificazione.

Un'idea della direzione che sembra essere stata presa sul tema, ci può essere data anche dalla bozza di proposta di modifica del d.lgs. n. 231/2001 presentata nell'ottobre 2010 (anche conosciuta come schema di disegno di legge dell'AREL). Tale bozza prevedeva, tra le altre, l'introduzione di un sistema di certificazione dei modelli di organizzazione e gestione, l'istituzione di un apposito albo dei soggetti certificatori e la presunzione di idoneità esimente degli stessi modelli così certificati rispetto alla responsabilità per i reati presupposto.

Contestualmente è previsto anche un sistema di certificazione di singole procedure nella fase in cui l'ente si sta fornendo di un modello di organizzazione, ma non se ne sia ancora completamente dotata.

Sperimentazione aziendale

Alla luce della ricognizione del quadro fenomenologico, normativo, contrattuale ed organizzativo relativo al comparto della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico e alla ricognizione della disciplina in materia di certificazione dei contratti di lavoro e di appalto, di qualificazione delle imprese e di modelli di organizzazione e gestione, è stata svolta una attività di ricerca sul campo e di sperimentazione di *case studies* aziendali presso cinque “aziende pilota” associate ad Assosistema. In particolare, in queste imprese si è proceduto all’analisi di contesto e di impatto dei relativi modelli organizzativi. Si è trattato di aziende modello del sistema associativo sia per standard di salute e sicurezza sul lavoro, che per standard organizzativi e contrattuali.

Con questa attività si è voluto costituire il punto di partenza per l’esame di contesto organizzativo, contrattuale e prevenzionale e al tempo stesso creare le condizioni per una concreta sperimentazione partecipata, con il supporto degli enti bilaterali e delle associazioni di categoria, delle buone pratiche delineate.

Tale analisi è stata funzionale a costruire percorsi di certificazione degli standard contrattuali ed organizzativi su misura per le specifiche esigenze, dimensioni e settore delle aziende stesse. Operativamente si è proceduto ad organizzare dei training seminar per la sensibilizzazione della comunità aziendale, rivolti a imprenditori, dirigenti e quadri e aperti agli stessi lavoratori, per la promozione della informazione sulle tematiche oggetto della ricerca e a garantire il coinvolgimento attivo della comunità aziendale nella realizzazione di percorsi di eccellenza organizzativa e produttiva solo attraverso un processo dinamico che coinvolge direttamente i vertici aziendali anzitutto sotto un profilo culturale.

Successivamente alla attività di sensibilizzazione e formazione, si è proceduto alla elaborazione e alla sperimentazione di cinque percorsi di certificazione degli standard contrattuali ed organizzativi ai sensi dell’art. 76 ss. del d.lgs. n. 276/2003. La fase ha rappresentato la diretta conseguenza dell’impianto progettuale rivolto alla delineazione e alla applicazione dei percorsi di certificazione parametrati alle specifiche esigenze e caratteristiche delle aziende esaminate attentamente. Essa è stata a sua volta funzionale alla concreta sperimentazione dei modelli e alla determinazione dei *case studies*, di cui sono state raccolte le evidenze sperimentali.

Dopo una attenta analisi dei contratti di lavoro e dei contratti di appalto, si è potuto definire un sistema interno di qualificazione delle imprese traducendolo in una bozza di decreto del Presidente della Repubblica presentabile agli organi preposti per il recepimento e l’approvazione normativa. Nella bozza di decreto viene precisato che le industrie di sanificazione, sterilizzazione del tessile e dello strumentario chirurgico sono individuate come tali esclusivamente tra quelle che

effettuano l'intero ciclo di lavorazione per mezzo di macchinari e apparecchiature automatici che escludano l'intervento meramente manuale nel ciclo di lavorazione nonché validate ai fini della garanzia della sicurezza igienica dei prodotti processati.

Quanto agli effetti del riconoscimento del sistema di qualificazione delle imprese, il possesso dei requisiti per ottenere la qualificazione costituisce elemento preferenziale per la partecipazione alle gare relative agli appalti e subappalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica, sempre se correlati ai medesimi appalti o subappalti.

Si precisa ancora che le pubbliche amministrazioni sono tenute, in sede di aggiudicazione di appalti e subappalti pubblici e ove debbano precedere alla erogazione di agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica, alla preventiva verifica del possesso, da parte dei soggetti interessati, della relativa qualificazione ai sensi del presente regolamento.

Il possesso dei requisiti di qualificazione delle imprese, così come previsti nella proposta di decreto del Presidente della Repubblica, comporterebbe la riduzione del premio assicurativo da corrispondere all'Inail e costituirebbe titolo per ottenere un credito di imposta, nella misura massima del 50% delle spese sostenute per l'adeguamento della organizzazione del lavoro ai requisiti stabiliti.

All'interno della bozza di decreto del Presidente della Repubblica sono elencati sia i requisiti inderogabili e sia i requisiti preferenziali per il riconoscimento della qualificazione delle imprese.

Tra i criteri inderogabili per il riconoscimento della qualificazione, sono ricompresi:

- a) il rispetto delle previsioni in materia di informazione, formazione e addestramento dei lavoratori;
- b) il rispetto delle previsioni normative in materia di documento unico di regolarità contributiva;
- c) la presenza di personale, prevalentemente a tempo indeterminato e in percentuale non inferiore al 30% degli addetti, con esperienza almeno triennale nel settore di riferimento e rispetto alla specifica attività lavorativa o lavorazione svolta;
- d) la idoneità allo svolgimento della attività di specifico riferimento, valutata tenendo conto del rispetto delle disposizioni in materia di valutazione dei rischi, sorveglianza sanitaria, misure di gestione delle emergenze, fornitura, possesso, corretto utilizzo e manutenzione dei dispositivi di protezione individuale e di attrezzature di lavoro di cui al d.lgs. n. 81/2008;
- e) l'integrale applicazione degli accordi o contratti collettivi di riferimento, compreso il versamento della contribuzione all'ente bilaterale nazionale;

f) l'adozione, secondo le Linee guida associative di Assosistema, di un sistema di controllo della biocontaminazione conforme ai requisiti previsti dalla norma UNI EN 14065:2004 e di aver conseguito la certificazione RABC (*Risk Analysis Biocontamination Control*);

g) la certificazione, ai sensi del titolo VIII, capo I, d.lgs. n. 276/2003, delle forme contrattuali flessibili utilizzate;

h) la certificazione dei singoli contratti di appalto o subappalto, fornitura, subfornitura e trasporto, ai sensi del titolo VIII, capo I, d.lgs. n. 276/2003 e nei limiti di cui all'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008.

Tra i criteri e requisiti preferenziali per il riconoscimento della qualificazione, sono ricompresi:

a) l'adozione e la efficace attuazione da parte delle imprese di modelli di organizzazione e gestione rispettosi delle disposizioni di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 e degli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 231/2001;

b) la volontaria applicazione di codici di condotta ed etici e di iniziative di responsabilità sociale da parte delle imprese.

EXECUTIVE SUMMARY

Report: Structure and Scopes

Being the service sector of textile sanification, surgical instruments, and related medical services characterized by a considerable organizational complexity, by the fragmentation of the production process, and by a plurality of cost centres (widespread use of contractors), it is often exposed to distorting effects on competition, among which and above all, social dumping, as well as, inevitably, issues related to accidents at work and occupational illnesses.

An unfair competition, due to the widespread attitude in the sector to handle the certificates of professional-technical suitability – which should indeed constitute the essential requirements to operate in the market– as a matter of mere formalities and procedural paperwork, therefore failing to become a guarantee of real organizational capability to conduct all production processes in a safe and competitive manner.

On this subject, the need to define a selective/barring system in the market for non-virtuous operators is high; this can be done by assessing their suitability through the evaluation of substantial elements related to the actual organization of work within the enterprise, to the structure of training courses, and to the valorization of the acquired skills, along with the adoption of organizational and contractual standards, including contract work, to be guaranteed through certification procedures.

In regards to health and safety at work, in light of the above considerations, the choice made by the legislator to include the textile sanification and surgical instruments sectors within the “pilot sectors” aimed at the definition of a qualification system for enterprises and self-employed as per art. 27 legislative decree no. 81/2008 is no coincidence; the scope is to improve the workplace environment from existing risks, also taking into account the guidelines proposed by joint committees.

To that end, the research seeks to identify best practices expedient to optimize the production processes and the selection of the operators, outlining a prevention framework typical of the regulatory model *by objectives*, projected -on the one hand- towards the valorization of the certification of employment and works or service supply contracts (as provided by legislative decree 276/2003, the so-called

Biagi law), and the experimentation of organizational models and- on the other hand- towards the construction of an enterprise qualification system, envisaged to detail selection criteria for the operators on the market.

The present report is divided into 5 sections. The first one, in addition to a brief description of the relevant sector, maps out the risks and outlines the *social dumping* phenomenon, framing both the characteristics of the system and its peculiar criticalities.

The second one-focusing both on the labour market evolution and on the novel production systems that have brought about new risks for health and safety at work- analyses, instead, the enterprise qualification system, pointing out its origins, its state of the art, and the need to define it also on a normative basis.

The third section addresses the fundamentals behind the creation of an ideal qualification system, that is certification of employment and works/service supply contracts, and certification of the production processes and products to validate their quality. These are all substantial elements aimed to foster fair competition, setting high safety standards for enterprises, and ensuring a guaranteed quality of service. In addition to this, the fourth part deals with the organizational and work management models, advancing the possibility to subject them to certification to enhance safety and health protection of workers.

The fifth and last section describes the experimental activity undertaken within the five pilot enterprises, and constituting –in all its phases of study, actual application, and shared considerations for the drafting of a Presidential Decree– the basis for building up a qualification system in the sectors of textile sanification and surgical instruments.

Issues and Perspectives of Intervention

As already mentioned, many problem areas have been encountered on this subject.

Above all, the wide implementation of best practices is definitely obstructed by the unfair methods of competition adopted by some operators in the market to avoid the costs arising from an attentive and qualitative production, thus disregarding the sectorial collective agreement, and neglecting to comply with the technical requirements on hygiene standards of the finished products.

It needs to be said that this market distortion is made possible by the lack of mandatory regulations imposing adequate levels of service quality and safety for both operators and end-users.

To date, these fundamental concerns are left to the social responsibility choices of each enterprise; the virtuous operators are obviously called to face

hardships because of the unlawful conduct of others which, having the only scope of lowering costs and final prices, ignore altogether quality and safety requirements. Thus being the cause of outright social dumping.

By contrast and in perspective, it seems that the only viable means to overcome these difficulties is the enterprise qualification.

In fact, the introduction of the enterprise and self-employed qualification system in the sectors of textile sanification and surgical instruments may contribute, on the one hand, to improve service quality to the enterprises, and may become, on the other hand, a driving force towards the implementation of best practices in relation to the lawful management of employment relationships and safety protection.

That is an approach aimed to promote cultural growth, where virtuous enterprises become the norm, and the radius of action of the non-virtuous ones is reduced.

Under a complementary profile, the introduction of the enterprise qualification system in the sector of textile sanification could allow public and private clients to identify, among the many present on the market, those enterprises focused on the quality of their production, on the correct management of employment relationships, and on the safety protection of their workers. All of this, in order to contain the insidious phenomenon of unfair competition, put in place by operators willing to decrease their prices by offering poor service, and thus massively eroding the market shares of virtuous enterprises.

Peculiarities and Criticalities of the Sector

The Industrial Integrated System of Textile and Medical Goods and Services (from now on the “System” or the “Sector”) concerns industrial enterprises providing the following services:

- rental of textile and sanification;
- rental of medical devices, sanification, and sterilization;
- supply, rental, reconditioning and maintenance of work clothing and personal protective equipment (“PPE”);

by means of machinery and automatic equipment only, excluding the mere manual intervention during the processes.

The customers are large entities (i.e. hospitals, communities, hotels, restaurants, barracks, schools, pharmaceutical, chemical, and textile enterprises), which externalize the service in order to focus their resources on the main objectives of their activity.

This is an industrial process of high organizational complexity and social discretion, because:

- a) the processing cycle is aimed to satisfy the needs of collective realities quantitatively high in number;
- b) the activity performed by the industrial enterprises of the sector is not limited to the sole hygienization phase, yet – by means of rental – it encompasses also the supply of decontaminated and sterile goods.

The above mentioned production process sophistication affects accident prevention, and is kept under control by a gradual diffusion of a “safety culture” among the sector enterprises and an increased automation of the industrial processes.

In fact, a study conducted by *Inail* (National Institution for Insurance against Accidents at Work), referred to the period between 2000 and 2009, has registered a 14,4% reduction of accidents. By contrast, a number increase has been registered for occupational illnesses. Among the highest sources of risk exposure, we count:

- 1. accidental contact with infected clothing coming from hospitals;
- 2. wounds caused by sharp objects;
- 3. chemical exposure (corroding acids, detergents, products to remove stains, etc.);
- 4. dragging by moving parts of machinery (press, kiln, ironing press, etc.);
- 5. electrocution and muscle and bone problems.

Due to the complexity of the production process and the social discretion of the impacted collective needs, it is fundamental for the enterprises of the sector to operate according to optimal productive and organizational standards, apt then to guarantee a quality service/product to the customer.

With regard to the organizational profile, the correct and integral application of the CCNL by enterprises of the Industrial Integrated System of Textile and Medical Goods and Services is certainly a clue for accountability. In fact, the compliance with CCNL guarantees the implementation of suitable organizational solutions put in place by the enterprise and decided by consensus of the social parties.

Within this regulatory framework, the role of the category bilateral body is central. EBLI has been elected by trade unions and enterprise representatives as the start point for the analysis of the factors affecting the market for the enterprises in the textile sanification and surgical instruments sectors, with particular regard to the workers’ condition.

However, with regard to production, enterprises may reach an optimal quantitative level if they comply with:

- a) environmental regulations (legislative decree no. 152/2006);

b) best practices guaranteeing the actual elimination of microbiological contamination and, therefore, the hygienic safety of the products handled.

To this end, enterprises are more and more seeking a range of different certifications to guarantee high production standards, and compliance with relevant technical requirements. Precisely:

- *UNI EN ISO 9001:2008 Quality Management System;*
- *ISO 14001:2004 Environment Management Systems – Requirements and guidelines;*
- *SA 8000:2008 Corporate Social Responsibility;*
- *OHSAS 18001:1999 Workers' Health and Safety Management;*
- *UNI CEI EN ISO 13485:2004 Medical Devices – Quality Management Systems.*

The control of microbiological contamination is undoubtedly crucial, and is regulated by the UNI EN 14065:2004 norm (according to *Assosistema* guidelines). The compliance with the norm, in fact, allows to create a control system apt to obtain the RABC certificate (Bio-Contamination Analysis and Control System).

In particular, the above-mentioned control system prevents the so-called cross-contamination by means of:

- a) total separation of clean and dirty laundry, through a physical barrier, both in the entrance and exit phase of the products handling;
- b) regulation and limitation of personnel and equipment transit between the dirty and the clean area.

The enterprise qualification system.

In the last decades, the textile sanification and surgical instruments sectors have undergone a consistent transformation, as it has occurred in many other industries. Break through technological evolutions, globalization, decentralization of production, as well as socio-cultural, legislative and organizational factors, have caused the need for high specialization, innovation drive, employment flexibility, and most of all outsourcing.

In light of this, three organizational factors lay the foundations of the main issues related to health and safety management: enterprise fragmentation (many tasks that were before performed by the same enterprise are now outsourced); substantial reduction of enterprise medium size; scattering of activities among different premises, often far from each other.

As previously indicated, the changes occurred in the labour market and within the enterprise organization models, along with the rise of new problems related to health and safety at work, have opened new challenges in the prevention field.

Actually, the normative developments on health and safety that have come one after the other, particularly in recent years, have demanded to analyze the relationship of this topic with the organization of work, moving along two binaries. On one side the “organization of work *versus* health and safety”, in the most traditional sense that sees it as a potential risk factor; on the other side, the “organization of work *for* health and safety”, where organization is considered to be an essential element, even at a procedural level, to effectively implement suitable prevention practices and policies within the enterprise.

Lastly, with legislative decree no. 81/2008, the prevention system within the enterprise has been inseparably linked to the enterprise overall organizational model, and all its parts, subjects, competencies, functions, controls, responsibilities, sanctions must be coordinated within a clear organizational framework, and must answer to criteria of rational organization, efficiency, and effectiveness.

The individuation of an enterprise and self-employed qualification system falls within this scope.

The task to identify the sectors and criteria for the definition of the enterprise and self-employed (as per art. 27 in Consolidated Law – *Testo Unico*) qualification system has been assigned to the Permanent Advisory Committee on Health and Safety at Work

In this project, the textile sanification and surgical instruments sector is pointed out by art 27 legislative decree no. 81/2008 among those “pilot” sectors, expedient to the creation of a prototype intended to further develop into a Presidential Decree (*DPR*).

The rationale of this choice is the need to consider, on one hand, the impending obligations set forth by the legislation on those sectors seriously affected by dumping phenomena, by extremely high accident rates, and by the frequent use of service supply contracts; on the other hand, the need to modernize and increase the level of contractual, organizational, professional, and educational standards of many sectors characterized by services mainly performed through the contribution in personnel of the operator, with a minimal enterprise organization, in an essential framework of economic dependence.

As an example, the Committee -in outlining the indispensable and preferential requirements, cross-cutting all the concerned productive sectors- has expressly indicated the certification of employment and service supply contracts among the preferential conditions for enterprise qualification.

The bilateral bodies have been involved more in terms of health and safety. They may now select the virtuous operators on the market, issuing, on request, an attestation of adoption and effective implementation of the organizational models and safety management as per art. 30 of the decree.

It stands to reason that the adoption of particular organizational and safety management models provides a benchmark to measure the enterprise virtuosity, thus performing a sort of “natural selection” among the operators.

Certainly, the more virtuous enterprises will have a better qualification, will distinguish themselves on the market, and will be in the position to enjoy a series of benefits, as:

- preferential right in public tenders (for contractors and sub-contractors);
- access to incentives, subsidies, public funding;
- benefits linked to a more credible and effective reputation on the market, with regard to different stakeholders as customers, suppliers, Public Administration, competitors, scientific communities, positively impacting on productivity and competitiveness.

It is therefore clearly affirmed that the selection of operators on the market for public or *inter privates* tenders, will require a verification of the actual possession, by the beneficiaries (contractors and sub-contractors), of essential requirements related to:

- management and organizational reliability (suitable and effective organizational and management models);
- employment and service supply contract genuineness;
- actual and effective training courses;
- compliance with higher corporate social responsibility standards.

Clearly, the main objective underlying the adoption of a “qualification system” is the individuation of measures of greater protection in comparison to the general provisions laid down within the *Testo Unico* regarding the workplace, to be applicable to the higher accident risk sectors, aiming at bringing down the risk rates.

The Certification of contracts and organizational standards

The certification of employment and service supply contracts, and of organizational standards, as disciplined by legislative decree no. 276/2003, is undoubtedly a fundamental element in the creation of an enterprise qualification system. As a way of introduction, before addressing this procedure more in detail, it is important to review all the existing forms of certification of quality.

The Certifications of Quality

Any employer aiming to operate in the market is aware that to make his enterprise and products successful he must obtain one or more Certifications of Quality.

The Certification of Quality is a guarantee for the stakeholders of the operating ways of the enterprise: by choosing a certified enterprise in a given sector, the customer is reasonably sure that the enterprise will be able to guarantee, with continuity over time, products and services in compliance with set agreed requirements.

In addressing the topic of the Certification of Quality and compliance to norms apt to guarantee the Quality Management System (QMS), it is necessary to consider the ISO 9000 certifications.

The ISO 9000 certifications identify a series of norms and guidelines, developed by ISO (International Organization for Standardization), which propose a quality management system, devised to monitor the enterprise processes and improve the organization's efficiency and effectiveness, as well as the customer's satisfaction.

At present, the only norm among the ISO 9000 in relation to which an enterprise may be certified is the ISO 9001:2008, representing therefore the worldwide acknowledged benchmark for the certification of the quality management system for the organizations operating in all productive sectors of all sizes.

The general principles, as pinpointed and explained by ISO, are:

- customer orientation: the priority is given to satisfy the customer's explicit and implicit needs, and even to surpass their expectations;
- leadership;
- personnel involvement, that constitute the essence of the organization;
- the process approach, in order to achieve the desired result with the higher efficiency when the resources and activities are managed as a process;
- continuous improvement as steady permanent objective of the organization;
- analysis and information data as a base for decisions;
- relationship interdependence as a benefit to improve the capacity to add value.

The SA 8000 is a valid example to demonstrate how the market is now ready to use certifications also in the labour law field.

Art. 30 legislative decree no. 81/2008, entitled Organization and Management Models states that «At the first application, the company organizational models, defined in accordance with the UNI-INAIL guidelines for an health and safety management system (SGSL) in the workplace dated 28 September 2001, or with

British Standard OHSAS 18001-2007, are presumed to be compliant with the requirements of the present article where applicable».

This norm represents an important example where certification issued by a private third party (therefore not a public body) is highly considered by the legislator, to the point of presuming compliance with the law for the corresponding parts.

Obtaining certification according to OHSAS 18000 means:

- to perform a detailed analysis of actual and potential risks, associated with the specific activity involved;
- to study adequate solutions to avoid that those risks become actual injuries;
- to guarantee a continuous and effective internal training;
- to constantly control the adopted solutions, that is implementing solutions that are actually functional and applicable to the structure and peculiarities of the activity.

The verification and monitoring of those solutions will allow the enterprise to enhance its techniques, and to steer towards the objective of continuous improvement.

Certification of Employment and Service Supply Contracts

Certification – introduced in our legal system by law no. 30/2003, and regulated by legislative decree no. 276/ 2003, as successively amended– meets a basic need for legal certainty and trust between the parties of an employment relationship in relation to the terms agreed. This, to overcome a widespread sense of instability in employment relationships, and in the way the employment contract is performed, creating increased areas of conflict and, in several cases, aggravating the legal disputes between employer and inspection bodies, with particular regard to the correct qualification of employment contracts.

Thanks to the increased information given to the worker by the certifying bodies, the certification of contracts should allow to overcome the information asymmetries often inherent in those relationships, thus mitigating the confrontational dynamics and the conflict between the parties, and therefore favoring a gradual, virtuous reduction of legal disputes on the different aspects regulated.

The scope pursued by the legislator with the introduction of this legal tool is sustainable and regulated flexibility, i.e. associated to a guarantee of genuineness and transparency. This to allow, at the same time, for:

- a reduction in labour disputes;
- a decrease of undeclared employment;
- a guarantee of adequate information to the parties of the contract;

- a reduction of the risks and costs associated to tax evasion and contributive or retributive with holdings, thus disseminating a culture of legality and fight against irregularities.

Hence, certification becomes an expedient tool in the correct dissemination of the so-called flexible labour contracts introduced by legislative decree no. 276 del 2003.

In respect of the aspects deemed relevant in the present analysis, art. 27 of the Health and Safety Consolidated Text has become particularly important, since it can be inferred that each organizational model concerning manpower can be evaluated by the relevant commissions of certifications.

In a forward-looking strategy that goes beyond the formal aspect of the relevance of certification during a judicial process, and is more consistent with the practice of some commissions seeking authoritativeness over authority, certification may be interpreted in light of corporate social responsibility (RSI o CSR).

Today, in fact, there is a wide perception, stronger than the practice and reiterated by some enterprises, of unlawful use of certain employment contracts and this situation originates, as a consequence, the workers' opposition to new employment forms that are perceived as associated to a precarious status.

In that respect, the existence of a legal tool that translates in a guarantee of respect for workers' rights impacts positively on the acceptance of new employment contracts, and opens up to an actual market flexibility by reducing the information asymmetries often penalizing the worker.

That is, for enterprises, workers, and for the system in general, investing in the creation of a virtuous circle generating wide-ranging advantages.

In other words, using certification- even through the new role with which it seems to have been invested by art. 27 of the Health and Safety Consolidated Act (*Testo Unico di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori*)– to foster corporate social responsibility and promote the valorization of intangible assets means receiving by one's employees a stronger *commitment*, developing a sense of belonging, and sharing objectives and enterprise results, thus generating a positive reflection on work and speeding the spread of *positive word of mouth*.

The experience gained so far by the certification of employment and service supply contracts has shown the potential of this tool in several areas of operation broadening, in a certain way, its scope in comparison to the original objectives related to dispute resolution. That is not all. The practice of the commissions of certification have also highlighted as this potential derives and is explained by the voluntary nature of the procedure.

For those pursuing decentralization policies, certification allows for the possibility of an actual cost reduction and efficiency increase, with the guarantee,

at the same time, of dealing with a reliable partner: in fact, certification awards the contractor a distinctive title on the market, acknowledging its “quality”, and guiding the choice of possible partners through the reduction of the informative gap, translating in the end into an overall advantage for the economy thanks to the increased capacity to attract and hold investments. And these very last two factors transform the cost for certification into future profitability, and then investment.

This procedure represents then an essential factor for competitiveness, since it guarantees organizational flexibility in accordance with the norms and through their strategic use.

Besides, making the certification of one’s employment or service supply contracts public, will decrease the likeliness of a situation of “moral hazard”, that is the tendency of the contractor to hide any irregularity. This because the cost arisen from the damage of their image deriving by such a behavior, would be decidedly higher than the advantages gained through the irregularities.

Organizational management models and perspectives of certification

Another relevant element in the definition of the enterprise qualification is undoubtedly the adoption of an organizational and management model. At least with regard to health and safety at work, these models, above being likely to guarantee a reduction in accidents and occupational diseases by the careful use of business management models, offer the possibility to take advantage of the exemption effects within the meaning of legislative decree no. 231/2001 introducing the liability for the institution.

Further in detail, with regard to this last aspect, the necessary precondition to assess the institution’s liability is the existence of a specific offence committed - by the management or by an employee- in the interest and to the advantage of the institution. This offence needs to be among the categories expressly laid out by decree 231 within the articles between 24 and 25 *duo decies*.

A “corporate offence” depends directly by the presence of an organized structure that not only ontologically defines the institution, but constitutes also the actual basis of the offence.

The best method to contain corporate crime is therefore to enact valid and effective organizational norms, and this scope is pursued through the adoption and effective application of the organizational, management, and verification models referred to in art. 6 and art. 7 of legislative decree no. 231/2001.

Firstly, these models fulfill their function through the individuation of the activities where offences may arise; once this prevention activity is completed, the

model aims at identifying ad hoc protocols to support the decision-making process, relying on a preventive approach against certain types of offences.

Through its role within the system, the model performs two functions: a primary one, that produces the exemption effect, and a second one, that allows for a partial exemption effect, of a restorative nature.

The exemption function is achieved differently depending on the subject committing the offence (a subject belonging to the management or an employee). The restorative function takes obviously place in the *post delictum* phase, and consists in the possibility of an institution responsible of committing an offence (but lacking an organizational model, or having adopted a non-effective one), to receive a sanction reduction, up to a possible total exemption for the interdiction effects, providing the adoption of an organizational model, or the adjustment of an inadequate one.

Complementing the general provision of art. 6 legislative decree no. 231/2001, art. 30 legislative decree no. 81/2008, provides for a series of further specific requirements for the organizational model on health and safety at work, having to ensure in particular the existence, within the enterprise organization, of functions and procedures apt to guarantee the strict compliance to all legal obligations.

In addition to that, to fully perform its exemption function, the model must guarantee that the enterprise organization adopted with a prevention scope is actually enacted and respected, thus being effective and updated over time accordingly to the changes occurred within the enterprise.

For the parties meeting the set requirements, and at the first enactment phase, art. 30 of legislative decree no. no. 81/2008 states also the exemption value for the models complying with OHSAS 18001:2007 and UNI-INAIL 2001.

Peculiar to the structure of the organizational model are the characteristics of:

- effectiveness;
- specificity;
- dynamism.

With the first two terms, reference is made to the need for the model to take into account all the peculiar characteristics of the institution, from size to history, to the capacity to adapt to possible changes within the prevention requirements, being the contextualization a key element for the judge when performing the review of legality.

A highly issue always debated is the relationship between the Risk Assessment Document (DVR), a compulsory element pursuant to art. 15, art. 28 and art. 29 of legislative decree no. 81/2008, and the management and organizational model *ex art. 30*.

As regards this debate, the analysis needs to focus on the issue of the possible coincidence between the two documents.

The universally renowned decision of the Court of Trani, local section of Molfetta, dated October 26, 2009 on the deaths in the *Truck Center* case, above being the first judgment asserting the liability of an institution for victims of accidents at work, has clarified this aspect in a definitive way.

In fact, art. 30 of the Consolidated Text (*Testo Unico*), paragraph 3, clearly provides for the verification, evaluation, control, and management of the risk, all elements undoubtedly non encompassed within the strictly evaluation obligations set forth with the DVR.

Essentially, the scope of model 231 is not limited to the risk mapping and management in regards to the accident prevention, but embraces also a monitoring role on the operating system, to guarantee a continuous verification of its effectiveness. This circumstance implies, as a consequence, a discrepancy between the subjects addressed by the DVR, and those addressed by the organizational, management, and control model.

Looking at the implementation of an effective organizational model within a medium, small, or very small enterprise, the Permanent Advisory Committee is working to develop guidelines aimed to be an incentive for the adoption and the effective implementation of the organizational models within the SME; anyway, the adhesion of these subjects to what stated by the Committee will not be compulsory, and they will be in the position to opt for different organizational solutions with a prevention potential, that might not be identical to the text written down by the social parties.

At present, this intervention– awaiting the definition by the Committee of actual simplified procedures for the adoption and effective implementation of organizational and management models for health and safety within the SME- can be seen as put in place by the *Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali* (Directorate-General for the protection of the working conditions Div. VI) of July 11, 2011.

In reason of the awaiting for the simplified procedures, the above measure – enacted April 20, 2011– aims to guide the small and medium enterprises that have implemented an organizational and management model on health and safety – or intend to – in accordance to the guidelines UNI-INAIL (2001) or BS OHSAS 18001:2007.

This operation has been put in place to allow the above subjects the possibility to assess the compliance of their model with the requirements set forth by art. 30 of legislative decree no. 81/2008 and, in light of this, to adjust it as to achieve a higher adherence to the norms.

Therefore, a model that meets the criteria listed in the above guidelines is considered compliant, for the corresponding parts identified in the comparison chart, with art. 30.

The connection between the certification provisions ex legislative decree no. 276/2003 (the so-called Biagi Law) articles 76 and ss. and legislative decree no. 81/2008 (so-called *Testo Unico Sicurezza*) is certainly art. 27 of the Consolidated Text, entitled “Enterprise and Self-employed Qualification Systems”.

Ex art. 51, co. 3-*bis*, legislative decree no. 81/2008, even if not explicitly defined, it is possible to trace back the concept of attestation of adoption and effective implementation of organizational and management models issued by the bilateral bodies (*Organismi Paritetici*).

These provisions may be considered to outline the concepts of certification and acknowledgment of the organizational and management models.

The provision in art. 51, co. 3-*bis*, of legislative decree no. 81/2008, despite emphasizing the role of the bilateral bodies in regards to the acknowledgment of the organizational and management models, lacks though an exhaustive definition of the functions, profiles, and consequences of the attestation (*asseverazione*), to the point of only being able to define that concept *a contrario*, by means of its differences from certification.

An idea about the preferred direction on this topic, can be obtained by the consideration of the proposed amendment draft, presented in October 2010, for legislative decree no. 231/2001 (also known as AREL’s draft law).

This draft provided, along with the rest, for the introduction of a certification system devised for the organizational and management models, for the setting up of a purpose-built bar listing the authorized certifying authorities, and for the presumption of exemption of the certified models with regard to the liability for corporate offences.

At the same time, a certification system is available for each single procedure at the first stage, when the institution is working on adopting an organizational model, but has still not implemented it.

Case Studies

In light of the analysis of the legal, contractual, and organizational framework in relation to the textile sanitation and surgical instruments sectors, and of the gathering of legislation on the topic of certification of employment and service supply contracts, of enterprise qualification, and of organizational and management models, an on field research and trial activity has been performed through *case studies* within five “pilot enterprises” associated with *Assosistema*.

In particular, the context and impact analysis of each organizational model has been performed within each enterprise.

These enterprises were model enterprises for health and safety standards at work, as well as for organizational and contractual standards.

This activity pursued to recreate the starting point for the exam of the organizational, contractual, and prevention context, creating at the same time the conditions for an actual shared experimentation of the identified best practices, with the support of bilateral bodies and professional associations.

This analysis has been functional to build certification patterns for contractual and organizational standards tailored on the specific needs, sizes, and sector of the enterprises.

Operationally, training seminars- addressed to employers, top management, key personnel, and workers- have been held to raise awareness in the community and to promote information on the topics of the research, thus guaranteeing an active participation of the enterprise community in the creation of paths of organizational and productive excellence. This aim has been reached through a dynamic process involving directly -firstly and foremost- the top management under a cultural profile.

After the consciousness-raising and training activity, five certification paths for the contractual and organizational standards have been developed in accordance with articles 76 ss. of legislative decree no. 276/2003.

This phase has been the direct consequence of the project aimed to outline and implement certification paths with parameters established according to the specific needs and characteristics of the carefully examined enterprises. It has also been functional to the actual experimentation of the models, and to the determination of the *case studies*, whose experimental results have been gathered.

Following a careful analysis of the employment and service supply contracts, an internal enterprise qualification system has been outlined and has been translated into a Presidential Decree draft to be submitted to the responsible bodies for its transposition and approval.

The draft of the decree highlights that the textile sanification enterprises and the surgical instruments enterprises have been identified only among those enterprises performing the whole production cycle with equipment and automatic machinery, ruling out any merely manual intervention during the production cycle, and validated in regards to hygiene safety of the products handled.

With regard to the effects of the acknowledgment of an enterprise qualification system, the possession of the requirements to obtain the qualification represents a preferential element in public tenders (contractors and sub-contractors), and for the access to incentives, subsidies, and public funding, always if linked to the same tenders.

For the sake of completeness, we must point out that the public authorities are required, when awarding public contracts, to perform a preventive verification of the possession of the necessary qualification of all interested parties.

As provided for in the DPR draft, the possession of the requirements for the enterprise qualification would concede a reduction in the premium to be paid to INAIL, and would constitute a title to obtain a tax credit, in the measure of a maximum 50% of the expenses faced to adapt the labour organization to the set requirements.

The DPR draft lists both the mandatory and the preferential requirements for the acknowledgment of the enterprise qualification.

Among the mandatory criteria to award the qualification, are included:

a) compliance with the provisions referred to the workers' information and training;

b) compliance with the provisions set forth in the Single Document of Contributory Regularity (Documento Unico di Regolarità Contributiva);

c) the presence of personnel, mostly with open-ended contracts, and in percentage non lower than 30% of the workers, with at least a three-year experience in the sector, and with regard to the specific work or service performed.

d) suitability to perform a specific activity, evaluated taking into account the compliance with the provisions regarding risk assessment, health monitoring, emergencies management measures, supply, possession, correct use, and maintenance of the personal prevention equipment and of work equipment, as per legislative decree no. 81/2008;

e) the total application of the agreements or sectorial bargaining agreements, included the contribution payment to the National Bilateral Body (Ente Bilaterale Nazionale);

f) the adoption, according to the Assosistema guidelines, of a control system against bio-contamination, compliant with the requirements provided for by UNI EN 14065:2004, and the possession of RABC certification (Risk Analysis Bio-contamination Control);

g) the certification, in accordance with Title VIII, Chapter I, legislative decree no. 276/2003, of the flexible employment contracts in use;

h) the certification of each service contract or sub-contract, supply, sub-supply and transportation, in accordance with Title VIII, Chapter I, legislative decree no. 276/2003, and within the limits ex art. 27, legislative decree no. 81/2008.

Among the preferential criteria and requirements for the acknowledgment of the qualification are included:

a) the adoption and effective implementation by the enterprises of the organizational and management models in compliance with the provisions in art. 30 legislative decree no. 81/2008, and art. 6 and art. 7 legislative decree no. 231/2001.

b) the voluntary application of the Codes of Conduct and Ethics, and the development of corporate social responsibility actions.

CAPITOLO I

IL SETTORE DELLA SANIFICAZIONE DEL TESSILE E DELLO STRUMENTARIO CHIRURGICO

Sommario: **1.** Il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico: dimensione e caratteristiche a livello nazionale e comunitario. – **2.** Le lavorazioni del settore. – **2.1.** L'attività di sanificazione del tessile per il settore alberghiero e la ristorazione. – **2.2.** *Segue:* l'attività di sanificazione e sterilizzazione dei dispositivi medici (tessili, TTR, strumentario chirurgico) per il settore ospedaliero. – **2.3.** *Segue:* l'attività di fornitura, noleggio e sanificazione di DPI per l'industria, la sanità e l'edilizia. – **3.** La valutazione statistica degli infortuni e malattie professionali a livello nazionale e comparato. – **4.** Il *dumping* sociale quale problematica di gestione e fonte di rischio per i lavoratori. – **5.** Il contratto collettivo e il ruolo dell'EBLI. – **6.** Esempi di buone pratiche esistenti nel settore (es. certificazioni volontarie, ecc.). – **7.** La tutela dell'ambiente di lavoro e dell'ambiente esterno nella prospettiva della responsabilità di impresa: processi prodotti e norme tecniche del settore. – **8.** Le prospettive della qualificazione delle imprese nel settore.

1. Il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico: dimensione e caratteristiche a livello nazionale e comunitario

Il Sistema industriale integrato di beni e servizi tessili e medici affini (di seguito il "Sistema" o il "Settore") coinvolge le aziende industriali che rendono il servizio di

- noleggio e sanificazione del tessile;
- noleggio, sanificazione e sterilizzazione dei dispositivi medici;
- fornitura, noleggio, ricondizionamento e manutenzione di abiti da lavoro e dispositivi di protezione individuale (DPI)

avvalendosi esclusivamente di macchinari ed apparecchiature automatici, che escludono l'intervento meramente manuale nel ciclo di lavorazione (art. 49, comma 1, lett. *a*, l. n. 88/1989).

Le industrie del settore, quindi, svolgono le attività di sanificazione della biancheria tessile, degli abiti da lavoro e dei DPI, nonché l'attività di sterilizzazione di dispositivi medici (TTR e strumentario chirurgico). Grazie ad una forte capacità organizzativa, le aziende del settore integrano le suddette attività con ulteriori servizi, quali la logistica presso il cliente, la gestione del guardaroba e del magazzino, l'allestimento della camera operatoria.

Inoltre, il forte percorso di avanzamento tecnologico intrapreso dalle aziende del settore e, peraltro, tuttora in corso, ha permesso l'estensione del ciclo lavorativo alle attività di fornitura, manutenzione e ricondizionamento degli abiti da lavoro e dello strumentario medico-chirurgico (si fa riferimento, in particolare, alla gestione della sterilizzazione di ferri chirurgici, alla fornitura di articoli sterili monouso, alla gestione della materasseria, in particolare di quella speciale, alla presenza diretta presso l'ente per la gestione del guardaroba).

Non solo. Gli investimenti in ricerca e innovazione avviati nell'ultimo decennio hanno anche consentito alle aziende di ridurre drasticamente i consumi idrici (60% ca.) ed energetici (30% ca.) e di garantire, attraverso processi di sanificazione e sterilizzazione monitorati, l'abbattimento microbiologico dei tessili trattati fino alla consegna al cliente.

I clienti sono grandi committenze (quali ospedali, comunità, alberghi, ristoranti, caserme, scuole, industrie farmaceutiche, chimiche, tessili), che affidano all'esterno il servizio, allo scopo di concentrare le proprie risorse sugli obiettivi principali della loro attività: la cura, per gli ospedali; l'ospitalità, per gli alberghi; l'attività produttiva o di vendita, per le imprese manifatturiere e del commercio. Trattandosi di grandi committenze, le industrie del settore realizzano la propria attività attraverso processi produttivi caratterizzati da una elevata intensità di capitale e macchinari fortemente automatizzati. Si tratta di un processo industriale di particolare complessità organizzativa e delicatezza sociale, considerato che:

- a) il ciclo di lavorazione è destinato a soddisfare i bisogni di realtà collettive quantitativamente significative;
- b) l'attività realizzata dalle aziende industriali del settore non si limita alla sola fase di igienizzazione, ma, attraverso il noleggio, ricomprende anche la fornitura al committente di beni decontaminati e sterili;
- c) stante la *mission* delle aziende industriali del settore – garantire la sicurezza igienica dei prodotti lavorati – il descritto processo industriale concorre a rendere effettivo il diritto alla tutela della salute (quale diritto dell'individuo e interesse della collettività), consacrato in Costituzione.

Da un punto di vista economico ed occupazionale, il settore – il cui valore è pari a circa 4.2 miliardi di euro – è composto da oltre 600 imprese, con una dimensione media di 26 dipendenti, nell'ambito delle quali sono impiegati più di 35.000 lavoratori e si attesta al quinto posto, per numero medio di addetti, tra i settori rilevati dall'Istat nell'ultimo censimento “Industria e Servizi”.

Tali caratteristiche del settore, tuttavia, non sono adeguatamente rappresentate dalla classificazione statistica delle attività economiche (ATECO 2007), utilizzata dall'ISTAT per le rilevazioni ufficiali. Secondo tale classificazione, il settore è collocato nell'ambito dei “servizi alla persona” e gli

attribuisce il codice 96.01.1 e ciò è una palese incongruenza rispetto alle caratteristiche dell'attività esercitata. Ed infatti, così collocato, il Sistema si trova inserito tra i servizi alle famiglie, assieme ad attività come le lavasecco, i barbieri e le palestre per il fitness. Questo determina generalmente l'esclusione delle aziende del settore dai programmi di sviluppo e dalle politiche governative a supporto del settore industriale. E tanto, nonostante le aziende del Sistema, tutte localizzate in Italia, per evidenti necessità di prossimità con il cliente, contribuiscano alla crescita del prodotto interno lordo. Del resto, i dati emersi nell'ambito dell'osservatorio sul sistema industriale integrato di beni e servizi tessili e medici affini, parte dell'attività progettuale dell'ente bilaterale del settore (EBLI)¹, confermano la natura industriale delle imprese. Quest'ultime, pur realizzando principalmente un servizio destinato ad altre imprese, hanno una dimensione media e una struttura occupazionale totalmente estranee ai parametri tipici delle attività dei servizi e assimilabili, invece, ai parametri delle imprese industriali e manifatturiere.

Il settore si caratterizza, inoltre, per:

- a) un elevato tasso di stabilità dei rapporti di lavoro: circa il 93% degli occupati, infatti, è assunto con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato;
- b) un'elevata presenza femminile: circa il 65% della forza lavoro totale, infatti, è costituita da donne;
- c) un'importante incidenza dei lavoratori immigrati, pari circa al 20% della forza lavoro.

A livello comunitario, il mercato di riferimento è costituito dalle aziende che realizzano l'attività di noleggio, sanificazione e ricondizionamento del tessile e di altri strumenti affini (c.d. *European textile rental market*). Tale mercato, al suo interno, può essere suddiviso, sulla base dello specifico mercato di sbocco, nei seguenti settori:

- industrie;
- sanità, case di cura e case di riposo;
- hotel e ristoranti;
- strumenti per il pulito (tappeti, spazzole, asciugatrici, ecc.).

Da uno studio realizzato dall'associazione di rappresentanza delle aziende del settore a livello comunitario (European Textile Services Association, "ETSA")², è emerso che lo *European textile rental market*, nel 2009, registrava un fatturato pari a 10.528 milioni di Euro, incrementato del 6.5% rispetto a quanto accadeva nel 2007. L'incremento del fatturato dimostra come il settore, a livello

¹ Dati EBLI – Assosistema.

² ETSA, European Textile Services Association, *ETSA Textil Rental Market Survey 2009*, in www.etsa-europe.org, 2010.

comunitario, abbia resistito alla recessione economica del 2008-2009. Il maggior incremento si è registrato nel settore degli abiti da lavoro (+7.8%), della sanità, delle case di cura e delle case di riposo (+8.73%) e nel settore degli strumenti per il pulito (+7%). Un incremento più modesto, invece, è stato registrato nel settore hotel e ristoranti. I lavoratori impiegati nello *European textile rental market* ammontano a circa 135.000.

2. Le lavorazioni del settore

2.1. L'attività di sanificazione del tessile per il settore alberghiero e la ristorazione

Le aziende del settore svolgono il servizio di noleggio e sanificazione di prodotti tessili in favore di imprese che operano nel settore dell'ospitalità e della ristorazione. La tipologia di clienti serviti è ampia: nell'ospitalità, dalle grandi catene alberghiere ai B&B e ai centri benessere; nella ristorazione, dai grandi ristoranti alle pizzerie e catene di ristorazione, fino a bar, pub e tavole calde. I prodotti tessili trattati includono biancheria piana, abbigliamento professionale e accessori per l'igiene e la pulizia.

L'attività di noleggio e sanificazione esercita un'influenza di rilievo sull'offerta del servizio al consumatore finale e, soprattutto, sulla percezione che il medesimo consumatore ha della qualità del servizio ricevuto dall'hotel, dal centro benessere o dal ristorante. Lenzuola, biancheria e tovaglie sono, infatti, a stretto contatto con il consumatore e contribuiscono a definirne l'esperienza, a complemento del cibo e dell'ospitalità. Pertanto, proprio in considerazione dell'importanza che la sanificazione riveste per la qualità del servizio reso al consumatore finale, le imprese del settore si propongono di conseguire un duplice obiettivo:

- soddisfare le esigenze di efficienza della logistica, di sicurezza igienica, di economicità e qualità del servizio;
- garantire tanto al cliente *business*, quanto al consumatore finale tradizionale, comfort e qualità, anche estetica, tali da rendere l'esperienza di ospitalità e di ristorazione soddisfacente.

L'attività operata dalle aziende del Sistema consiste in un servizio più ampio delle sole attività di lavaggio e igienizzazione dei manufatti tessili. Il valore dell'offerta include, infatti, anche la selezione e l'approvvigionamento dei materiali tessili che vengono noleggiati ai clienti e un servizio di logistica-ritiro dello sporco e consegna del pulito – che raggiunge anche località remote e legato a tempistiche molto strette. Tale servizio, peraltro, assume un notevole grado di

complessità quando i clienti sono localizzati nei centri urbani. Tale attività, quindi, si compone di tre principali fasi: la selezione dei materiali offerti a noleggio, il ciclo del trattamento di sanificazione e la logistica per il ritiro dello sporco e la consegna del pulito.

La prima fase del ciclo consiste nella selezione e nell'acquisto dei materiali tessili che verranno noleggiati ai clienti. Questa fase è ormai una componente essenziale del *business* di gran parte delle industrie. Inoltre, l'acquisto del tessile da parte dell'azienda permette una personalizzazione del servizio e, pertanto, richiede capacità di selezione dei prodotti più adeguati alle esigenze specifiche di ciascun cliente. Tovaglie, lenzuola, biancheria da bagno e altri accessori tessili, se personalizzati, permettono all'azienda cliente di offrire al consumatore finale un'esperienza coerente con le caratteristiche del locale e con il servizio di ospitalità. Le imprese fornitrici di materiali tessili (sia piani, che abiti professionali) sono, inoltre, imprese specializzate, che riescono a garantire l'approvvigionamento di prodotti di qualità, favorendo una bassa penetrazione dei prodotti importati dai Paesi a basso costo. Questo spiega perché, le relazioni tra le industrie di sanificazione e i fornitori di materiali tessili tendono ad assumere una forma collaborativa di lungo termine, in particolare per le industrie che offrono ai clienti un maggiore livello di personalizzazione.

La fase di igienizzazione e ricondizionamento del tessile è quella più tradizionale del servizio. L'organizzazione produttiva deve garantire elevati e stabili standard di igienizzazione, assicurando, al contempo, un basso impatto ambientale. Il dimensionamento dell'azienda, il bilanciamento degli impianti e la ottimizzazione dei tempi di trattamento sono caratteristiche su cui si fonda la capacità dell'azienda di essere competitiva sul mercato.

In proposito, il corretto dimensionamento degli impianti dipende:

- dal bacino d'utenza;
- dalla stagionalità;
- dai tempi di erogazione del servizio; e
- dal grado di personalizzazione del servizio.

Pertanto, la capacità produttiva dell'azienda varia in ragione dell'ampiezza del bacino geografico d'utenza. Inoltre, una maggiore stagionalità richiede una capacità produttiva più elevata, per far fronte alla maggiore concentrazione delle lavorazioni nella fase stagionale di picco. Ciò può determinare una saturazione degli impianti nei periodi di alta stagionalità e una sottoutilizzazione nei periodi di bassa stagionalità, con delle inevitabili ripercussioni sulla garanzia di tempi di consegna predefiniti, che subiranno un allungamento dei tempi di attesa.

Il ciclo produttivo segue fasi ben distinte. La biancheria sporca, ritirata presso il cliente, arriva in azienda, dove viene suddivisa per cliente e, tramite una linea di smistamento, viene selezionata per tipologia, conteggiata e inviata allo stoccaggio.

Il conteggio del prodotto ritirato, realizzato attraverso un sistema informatizzato, costituisce una fase di fondamentale importanza: permette all'azienda di conoscere l'esatto consumo e la reale necessità del cliente, si da meglio parametrare le successive forniture rispetto alle reali esigenze. L'intero processo è gestito da un sofisticato sistema computerizzato che, in base alle esigenze produttive, stabilisce il materiale da avviare in lavorazione. Segue, dopo l'attività di conteggio, la fase del lavaggio vero e proprio, realizzato attraverso impianti industriali molto sofisticati.

Nel corso di tutto il processo, dal ricevimento della biancheria sporca alla consegna di quella pulita, la necessità di evitare la contaminazione microbiologica riveste un'importanza essenziale. Pertanto, nelle imprese del comparto, per raggiungere questo scopo, vengono applicate le specifiche del sistema RABC (Risk Analysis Biocontamination Control System), che garantisce un livello prestabilito di qualità microbiologica, in funzione dell'utilizzo specifico dei dispositivi tessili. Il riferimento per le specifiche RABC è la norma europea UNI EN 14065: 2004.

Il servizio di logistica – ritiro dello sporco e consegna del pulito – è una componente del servizio a cui il cliente è particolarmente sensibile. I tempi e la frequenza di consegna e di ritiro devono essere garantiti per evitare i rischi di indisponibilità dei materiali tessili.

Infine, nell'ambito del comparto turistico-alberghiero, sta assumendo sempre più rilievo il sistema termale e dei centri benessere. E questo, anche in ragione di un cambiamento in atto presso le aziende del sistema termale, che segna un passaggio dalla funzione strettamente curativa alla valorizzazione del servizio turistico e del benessere. Tale cambiamento di rotta nelle politiche delle aziende del sistema termale ha indotto sempre più imprese ad affidare a soggetti esterni specializzati il servizio di gestione dell'intera attività che ruota attorno alla sanificazione e al ricondizionamento dei materiali tessili. E tanto, per concentrare le risorse interne sugli obiettivi della loro attività: l'ospitalità e lo sviluppo di servizi per il benessere.

I servizi che le aziende del settore rendono nei confronti dei centri termali e di benessere sostanzialmente coincidono con quelli previsti per gli altri comparti del turismo: ricondizionamento, sanificazione, stiro e ripiegatura di materiali tessili di proprietà diretta delle aziende termali clienti o di proprietà della industria di sanificazione.

Il ciclo produttivo tipico nel settore del benessere termale può, quindi, essere suddiviso in tre fasi principali:

a) ricevimento della merce: esame della natura dei tessuti e della biancheria, con controllo della qualità dei capi, raggruppamento in categorie omogenee,

abbinamento di ciascun lotto di articoli con il codice di trattamento chimico e fisico cui assoggettare la merce nel corso della lavorazione;

b) trattamenti meccanici, chimici e termici: avvengono in apparecchiature di trattamento, in continuo o discontinuo, in larga parte computerizzate;

c) stiratura e confezionamento: essiccamento, scarico della biancheria, controllo integrità dei capi e qualità del finissaggio chimico, stiratura, piegatura e confezionamento.

Sul fronte dei materiali oggetto del servizio, il sistema termale normalmente prevede un kit per il soggiorno che comprende accappatoio e telo, generalmente in spugna, a cui si aggiungono diverse tipologie di lenzuola per lettini, teli ed asciugamani che accompagnano tutti i trattamenti per garantire il massimo comfort al turista che effettua le prestazioni.

Minimo invece è il servizio di sterilizzazione dei dispositivi medici in quanto per la parte a contatto con il paziente che effettua il trattamento (boccagli, mascherine, ecc.) si utilizzano quasi sempre materiali usa e getta e per le componenti riutilizzabili si accede ad un servizio interno di autoclave spesso collegato in automatico con gli stessi macchinari.

2.2. *Segue: l'attività di sanificazione e sterilizzazione dei dispositivi medici (tessili, TTR, strumentario chirurgico) per il settore ospedaliero*

Le aziende che operano in tale comparto sono in grado di erogare, in favore di strutture socio-assistenziali ed ospedaliere, un'offerta integrata di prodotti e servizi che configura l'impresa fornitrice come vero e proprio *global service* capace di garantire una molteplicità di soluzioni in funzione dell'esigenza specifica del cliente. In particolare, l'attività svolta comprende: progettazione ed erogazione di servizi integrati di noleggio; ricondizionamento (sanificazione, finissaggio e confezionamento) e logistica (ritiro e distribuzione presso i centri di utilizzo) di articoli tessili, materasseria e accessori. Le aziende si occupano spesso anche della gestione dei guardaroba: ciò comporta una pluralità di attività inerenti alla consegna e riconsegna della biancheria ed al loro stoccaggio presso i clienti, che vengono svolte da dipendenti delle stesse società fornitrici del servizio in locali messi a disposizione presso i presidi ospedalieri. Nel dettaglio, i principali dispositivi su cui viene svolto il servizio di sanificazione, sterilizzazione, logistica e guardaroba, sono: biancheria piana (lenzuola, federe, coperte), biancheria confezionata (camici, divise e vestiario), materasseria; DPI ad alta visibilità del soccorso 118.

Il ciclo produttivo attraverso il quale si realizza il servizio inizia con il ritiro della biancheria e/o materasseria presso i clienti. I dispositivi vengono, quindi portati nello stabilimento (generalmente quello ubicato più vicino all'ente ospedaliero) e temporaneamente stoccati nell'“area sporco”. Successivamente, vengono caricati nelle macchine adibite al lavaggio per l'effettuazione del ciclo di lavaggio, che, ovviamente, cambia in funzione del tipo di tessuto, della natura dello sporco e del risultato che si deve ottenere. Una volta terminato il ciclo di lavaggio, si procede con il ciclo di finissaggio, che consiste nell'essiccazione, cernita e stiratura, condizionamento, quando necessario, per il ripristino della funzionalità della biancheria (ad esempio piccolo rammendo) e piegatura. Dopo quest'ultima fase, i dispositivi sono oggetto di un controllo per verificare la qualità del lavaggio. In questa fase, qualora l'esito del controllo sia negativo, occorrerà procedere ad una sostituzione dell'articolo o a piccole operazioni di manutenzione (rammendo).

Le medesime fasi, seppure semplificate, vengono seguite per il servizio di ricondizionamento della materasseria. Questi prodotti infatti, vengono sottoposti al lavaggio in macchine dedicate, successivamente essiccati ed, infine, consegnati ai guardaroba e smistati ai diversi centri di utilizzo (ad esempio reparti ospedalieri). Terminato il ciclo di finissaggio, gli articoli tessili e di materasseria sono confezionati al fine di consentire il loro trasporto presso i clienti finali nelle migliori condizioni igienico-sanitarie.

Il processo di produzione si conclude con la consegna dei prodotti al guardaroba, ove la biancheria e la materasseria vengono stoccate, smistate e distribuite. Inoltre, il guardaroba si occupa anche della raccolta dai reparti degli articoli sporchi e del loro trasporto nei locali dedicati.

L'erogazione del servizio descritto richiede, data la natura sanitaria, tempi molto rapidi e certi. Il ritiro della biancheria dai presidi ospedalieri, l'attività di ricondizionamento e la sua riconsegna agli utilizzatori finali non supera indicativamente cinque giorni per la biancheria confezionata e dieci giorni per la biancheria piana.

La certificazione del sistema di qualità (ISO 9001), che rappresenta lo strumento base per la conoscenza dei processi aziendali, e la certificazione specifica di settore UNI EN 14065, che riguarda sistema di controllo della biocontaminazione (RABC) per i tessili trattati nelle industrie di sanificazione, sono adottate dalla quasi totalità delle imprese.

In ambito ospedaliero, riveste, altresì, una importanza cruciale l'attività di sterilizzazione dei dispositivi medici. E tanto, per garantire che tali materiali, successivamente all'utilizzo, non trasmettano patologie infettive. Del resto, se da un lato, l'incremento di manovre sempre più sofisticate ha notevolmente migliorato i tempi e l'affidabilità delle diagnosi, ha reso possibile interventi anche

complessi, con tecniche e strumenti meno traumatici, e ha consentito un notevole miglioramento, rispetto al passato, della prognosi di molte malattie, dall'altro lato, ciò ha aperto nuove problematiche, soprattutto per quel che riguarda la prevenzione rispetto al fenomeno infettivo. È per questo, quindi, che nelle strutture sanitarie, dove è presente una concentrazione di soggetti infetti e materiali contaminati e, dunque, un'elevata frequenza di esposizione ad agenti biologici, si rende necessario procedere, oltre che alla mera pulizia e disinfezione dei dispositivi medici, anche ad un'attività di sterilizzazione, il cui avanzamento tecnologico e gestionale costituisce un momento di prevenzione fondamentale e insostituibile. Ciò vale ancor più per quanto riguarda la sterilizzazione del teatro operatorio. La riuscita di un intervento chirurgico dipende, infatti, non soltanto dalle capacità professionali dell'equipe medica, ma anche dalla creazione e dal mantenimento di un ambiente operatorio asettico. Le misure di prevenzione delle infezioni delle ferite chirurgiche comportano, per l'appunto, l'uso di strumentario ed attrezzature incontaminate. In particolare, le macro tipologie di dispositivi oggetto del ciclo produttivo di sanificazione e sterilizzazione sono quattro:

- a) tessili (biancheria piana e confezionata);
- b) strumentario chirurgico;
- c) materiali di medicazione;
- d) strumentario diagnostico.

Il maggior impegno nell'attività di sterilizzazione si concentra senz'altro sugli strumenti critici, ossia, quelli che presentano il più alto rischio di infezione: si tratta di strumenti come bisturi, pinze, cateteri cardiaci, cateteri obliteratori coronarici, telecamere, cavi ottiche, manipoli ed ultrasuoni, protesi cardiache, protesi odontoiatriche, protesi vascolari, ossa umane in particolare (più precisamente) pezzi di volta cronica.

Considerata l'importanza, per le strutture ospedaliere, di disporre di dispositivi sterili si è diffusa l'esigenza di centralizzare le attività della sterilizzazione in strutture appositamente create e con caratteristiche architettoniche e logistiche più idonee a garantire condizioni di sicurezza, affidabilità ed alto rendimento del processo ed un risparmio di gestione. Il concentrare in un'unica area tutti gli impianti e le macchine che occorrono per svolgere le attività di sterilizzazione consente, infatti, vantaggi in ordine al risultato di sterilità dei materiali, al rendimento degli operatori, degli impianti e delle macchine, al benessere fisico e psicologico del personale e permette maggiori garanzie di standardizzazione dei processi.

Il ciclo di sterilizzazione si articola nelle seguenti fasi:

- a) raccolta dei dispositivi medici nella centrale di sterilizzazione, separazione dei materiali in categorie omogenee, smontaggio ed in ultimo collocazione dei materiali potenzialmente contaminati in contenitori rigidi senza

saldature, munito di manici laterali e griglia estraibili da trasportare in carrelli chiusi adibiti al trasporto di materiale potenzialmente contaminato;

b) decontaminazione del materiale;

c) lavaggio: lo scopo di questa fase è quello di rimuovere i residui di sostanze organiche e inorganiche e, di conseguenza, anche i microrganismi, che è la chiave del successo della sterilizzazione;

d) risciacquo con doccia di acqua corrente e poi con doccia di acqua demineralizzata, per rimuovere residui di detergente;

e) asciugatura del materiale, preferibilmente con pistole ad aria compressa. In alternativa, l'asciugatura può essere eseguita con panni di carta o di tela, che non rilasciano fibre;

f) controllo e manutenzione: è una fase fondamentale per garantire il funzionamento e l'integrità del prodotto, a tutela dell'attività chirurgica. Ed infatti, tutti i materiali che presentano parti deteriorate (rotture, ecc.) non devono essere avviati alla fase del confezionamento, ma opportunamente riparati o trattati con prodotti specifici.

g) confezionamento: viene individuata la tipologia di confezionamento più adeguata rispetto al tipo di dispositivo da trattare. E tanto, al fine di garantire la sterilità del materiale trattato fino al momento dell'uso e ridurre il rischio di contaminazione al momento dell'apertura;

h) sigillo dei pacchi con speciali nastri adesivi indicatori di processo. Sopra il nastro adesivo viene indicata la data di sterilizzazione e/o la data di scadenza.

i) sterilizzazione, le cui metodologie possono essere diverse: sterilizzazione a vapore per mezzo di autoclavi; sterilizzazione ad ossido di etilene per mezzo di un'autoclave a sezione circolare o quadrata; sterilizzazione con gas plasma di perossido di idrogeno per la sterilizzazione a bassa temperatura; sterilizzazione con soluzioni di acido peracetico;

l) stoccaggio per reparto di appartenenza in appositi container di trasporto;

m) consegna e/o trasporto del materiale sterile.

All'interno di questo processo di sterilizzazione, sta assumendo un ruolo crescente la tecnologia informatica con l'obiettivo di realizzare un sistema sempre più efficiente di tracciabilità, per ciascun prodotto, di tutte le fasi dell'avvenuto processo di sterilizzazione: data e ora di ogni fase subita, scadenza.

2.3. *Segue: l'attività di fornitura, noleggio e sanificazione di DPI per l'industria, la sanità e l'edilizia*

L'abbigliamento da lavoro comprende qualsiasi attrezzatura, complemento, accessorio e indumento destinato ad essere indossato e tenuto dal lavoratore.

La corretta dotazione e l'utilizzo dell'abbigliamento da lavoro è funzionale a:

1. garantire confort all'utilizzatore. Per questo, è progettato sulla base di principi ergonomici, per soddisfare le esigenze individuali di ciascuna tipologia di lavoro e mansione;
2. garantire la protezione dell'utilizzatore e la sua sicurezza, così come l'integrità dei prodotti in lavorazione;
3. garantire la sicurezza dell'utilizzatore, tenendo conto delle norme e dei regolamenti;
4. promuovere l'immagine aziendale, sia internamente, rendendo riconoscibili i lavoratori sul posto di lavoro, che esternamente, rendendo il personale facilmente identificabile agli utenti/clienti.

Ebbene, delineata l'importanza dell'abbigliamento da lavoro, il servizio di noleggio e sanificazione di abiti da lavoro e dispositivi di protezione individuale (DPI) consente alle imprese clienti di concentrare le risorse interne sul *core business*, affidando ad operatori specializzati la fornitura e il ricondizionamento di abiti da lavoro e DPI.

Nel caso della gestione degli abiti da lavoro e dei DPI, un'impresa industriale, del commercio o dei servizi ha quattro alternative:

1. approvvigionamento diretto dai produttori di abiti da lavoro e DPI, gestione interna di magazzino, distribuzione ai lavoratori, lavaggio e ricondizionamento;
2. approvvigionamento diretto dai produttori di abiti da lavoro e DPI, lavaggio degli abiti affidato ai dipendenti (tale gestione, però, ha il rischio di compromettere le caratteristiche del dispositivo);
3. approvvigionamento diretto dai produttori di abiti da lavoro e DPI, lavaggio e ricondizionamento affidati ad un'impresa specializzata (industria di sanificazione);
4. acquisto da un'impresa specializzata (industria di sanificazione) del servizio integrato di fornitura, lavaggio e ricondizionamento degli abiti da lavoro e DPI che può prevedere anche il magazzino (interno od esterno all'azienda) e la distribuzione periodica ai lavoratori.

Il ciclo produttivo – che le aziende del settore affrontano per rendere il servizio di cui al punto 4. che precede – si articola in diverse fasi e può prevedere un'offerta ai clienti ben più ampia delle sole attività di sanificazione dei manufatti tessili e dei dispositivi. In particolare, il processo di mantenimento in stato di efficienza di un indumento DPI riutilizzabile consiste in una serie di attività periodiche riconducibili al ripristino igienico, al controllo funzionale, alla relativa

manutenzione, ivi compreso, se previsto dal fabbricante, il ripristino delle caratteristiche tecniche specifiche del DPI³.

Il ripristino igienico degli indumenti da lavoro DPI va effettuato attraverso due distinte operazioni sequenziali: la sanificazione e il finissaggio. Anche quando tali attività sono eseguite secondo le prescrizioni del fabbricante, o comunque in forma controllata, le aziende del settore, che svolgono tale servizio, si assicurano che, al termine di ogni ciclo, gli indumenti DPI abbiano conservato le caratteristiche tecniche che conferiscono loro i requisiti di DPI previsti dalle normative specifiche (quali ad esempio EN 471, EN 470, EN 571, EN 1149, EN 13034-6, EN 340, EN 342, EN 369, EN 466, EN 467, EN 14126).

A questo riguardo, il servizio offerto al cliente comprende le seguenti fasi.

1) Selezione, approvvigionamento e, a volte, personalizzazione dei dispositivi – tessili e non tessili – che vengono noleggiati al cliente.

2) A seguito dell'utilizzo da parte del cliente, sanificazione e ricondizionamento dei dispositivi e, infine, verifica della loro funzionalità e della loro integrità, al momento della riconsegna all'impresa utilizzatrice.

In particolare, la sanificazione determina la detersione e la disinfezione degli indumenti da lavoro DPI. Le modalità di detersione e disinfezione, laddove non sono state esplicitamente indicate nella documentazione tecnica messa a disposizione dal fabbricante, devono essere scelte in modo da rimuovere in modo efficace lo sporco e decontaminare dal punto di vista microbiologico il capo, senza incidere negativamente sulle caratteristiche tecniche dei DPI.

Segue l'attività di finissaggio, che consiste, nel caso di DPI utilizzati come indumenti da lavoro, nell'essiccazione del capo ovvero nella rimozione dell'acqua residua dopo la fase di lavaggio, di modo che lo stesso si presenti completamente asciutto. Anche in tal caso, l'operazione non deve incidere negativamente sulle caratteristiche tecniche dei DPI.

Concluso tale step, l'azienda procede alla verifica delle caratteristiche tecniche. Ciò può avvenire attraverso:

- il controllo strumentale, eseguito mediante apparecchiature che, dal punto di vista scientifico, sono riconosciute idonee alla misurazione dei parametri necessari per valutare il mantenimento delle caratteristiche tecniche specifiche dei DPI;
- il controllo visivo, richiesto per la verifica delle caratteristiche semplici, anche non inerenti con la specifica di DPI.

³ Ministero della salute, Ministero del lavoro e della previdenza sociale, Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (Ispesl), Fise Auil - Femca Cisl - Filtea Cgil - Uilta Uil, *Linee Operative per l'organizzazione aziendale della pulizia e del mantenimento dello stato di efficienza degli indumenti di protezione individuale (Indumenti DPI)*, Roma, marzo 2008.

Lo scarto dell'indumento DPI è effettuato quando lo stesso evidenzia la perdita delle caratteristiche tecniche specifiche (esito della verifica “non favorevole”); in tal caso i DPI devono essere sostituiti. Diversamente, a fronte di un esito della verifica “favorevole”, il processo si conclude con il confezionamento e con la riconsegna dell'indumento DPI all'utilizzatore.

3) Logistica – ritiro dello sporco e consegna del pulito – che garantisce la continua disponibilità di abiti e dispositivi.

In particolare, il ciclo produttivo riguarda:

a) l'abbigliamento protettivo. La protezione può essere intesa riguardo ai prodotti trattati, per proteggerli da possibili inquinamenti da parte dei lavoratori, o riguardo ai lavoratori che li indossano. Nel secondo caso, i capi vengono definiti Dispositivi di Protezione Individuale (DPI) e proteggono i lavoratori in situazioni di lavoro che, se affrontate con abiti comuni, potrebbero causare danno all'individuo o comunque esporlo al rischio di infortunio (capi ad alta visibilità, capi ignifughi, anti-impigliamento, o di protezione contro l'inquinamento ambientale). I DPI includono, oltre ai capi di abbigliamento, anche altri dispositivi, come caschi, maschere e occhiali, imbragature ecc.;

b) abiti da lavoro semplici. Questa tipologia ha principalmente lo scopo di coprire i vestiti personali, così da impedirne l'usura (camici, tute da lavoro);

c) *corporate wear*. Questa tipologia ha principalmente lo scopo di identificare e segnalare l'appartenenza ad una azienda o categoria (es. divise, uniformi).

3. La valutazione statistica degli infortuni e malattie professionali a livello nazionale e comparato

Da una indagine condotta dall'Inail finalizzata ad individuare l'intero complesso dei fattori di rischio cui sono esposti gli addetti al Sistema, è emersa una panoramica del fenomeno infortunistico nel settore, in Italia, nel decennio 2000-2009⁴.

Nel 2009, gli infortuni sul lavoro denunciati all'Inail dalle aziende del comparto sono stati 707; nel 2008, invece, erano stati 748. Complessivamente, nel corso dell'indicato decennio, si è registrata una riduzione del fenomeno pari al 14,4%. La flessione rispetto al 2008 è stata, invece, pari al 5,5%. Non si sono registrati infortuni mortali nel triennio 2007-2009. Per quanto riguarda, invece, i lavoratori stranieri, si è osservato un *trend* crescente lungo il periodo di riferimento, interrotto da una lieve flessione nel biennio 2008-2009. Si è, infatti,

⁴ A. Brusco, A. Menicocci, F.R. Mignacca, F. Venanzetti, *I rischi lavorativi nelle lavanderie industriali*, in *RIMP*, 2011, fasc. 2, 649 ss.

passati dai 74 casi di denuncia Inail del 2000 ai 137 del 2009. Elevata è la percentuale di infortuni *in itinere*: la quota degli infortuni che si sono verificati nel percorso casa-lavoro-casa rappresenta il 19% del totale (il 28% per i lavoratori stranieri). Oltre il 50% del fenomeno infortunistico ha riguardato le lavoratrici. Nel dettaglio, è più rilevante il peso degli infortuni occorsi alle lavoratrici straniere rispetto a quelli di cui sono state vittime le lavoratrici italiane: si è passati, infatti, dal 7,7% del 2000 al 16,9% del 2009. La metà circa degli infortuni (48%) ha colpito i lavoratori con età compresa tra i 35 e i 49 anni; il 36% degli infortuni, invece, ha riguardato i giovani fino a 34 anni.

Le regioni maggiormente interessate dal fenomeno infortunistico sono anche quelle nelle quali si registra la maggiore presenza di aziende del settore. Segnatamente, il 30% circa degli infortuni si concentra in Lombardia ed Emilia Romagna; il 13,2% nel Lazio; il 10,6% nel Veneto. Le regioni in cui si sono verificati il maggior numero di infortuni di cui sono stati vittime gli stranieri sono la Lombardia (28 casi nel 2009), il Veneto (24) e l'Emilia Romagna (17).

Le figure professionali che con maggiore frequenza sono state vittima di infortunio sono quelle che operano nell'ambito della produzione vera e propria: considerando il triennio 2007-2009, oltre il 30,6% delle denunce riguarda gli operatori al lavaggio; il 13% gli addetti alla stiratura. Sono stati spesso coinvolti nei fenomeni infortunistici anche gli autisti (6,7%) – che si occupano del ritiro e della consegna del materiale sanificato/sterilizzato – e i meccanici (3,4%), che riparano e controllano la funzionalità delle macchine utilizzate nelle fasi di lavaggio, asciugatura e stiratura.

Per quanto concerne, invece, le conseguenze dell'infortunio, si è osservato come i tre quarti dei casi siano determinati da contusioni e lussazioni; seguono le ferite, pari a circa l'11% del totale dei casi. Più in particolare, circa la metà degli infortuni interessa la mano (23%) e la colonna vertebrale (15%).

Nel periodo di osservazione (2000-2009), si è registrato, invece, un aumento del numero delle malattie professionali. Ciò può essere anche conseguenza della introduzione delle nuove tabelle delle malattie professionali, in cui sono inserite anche le patologie da sovraccarico biomeccanico e da vibrazioni meccaniche: in virtù di ciò, tali patologie sono esonerate dall'onere della prova del nesso causale con l'attività. In particolare, circa l'80% delle denunce afferiscono all'apparato osteo-articolare: si tratta di tenditi, artrosi e sindromi del tunnel carpale.

In sostanza, le maggiori fonti di esposizione al rischio sono caratterizzate da:

- possibile contatto con capi infetti provenienti da ospedali e ferite per opera di oggetti taglienti. Il fenomeno interessa principalmente la fase della cernita, che, in mancanza di apparecchiature che la rendano completamente automatizzata, viene eseguita manualmente;

- esposizione a prodotti chimici (acidi corrosivi, detersivi, composti usati per la smacchiatura, ecc.). In particolare, la pericolosità discende, oltre che dalla infiammabilità di talune sostanze, anche dal fatto che il dipendente può inalare gas pericolosi, rilasciati in seguito alla miscelazione di prodotti tra di loro incompatibili;
- trascinarsi per opera delle parti in movimento delle macchine (presse, essiccatoi, stiratrici, ecc.). Ad esempio, il mangano, usato per la stiratura dei capi confezionati, può risultare pericoloso e produrre infortuni per trascinarsi di mani o capelli o elementi di vestiario. Si segnala una alta esposizione al rischio per gli addetti alla stiratura, per il contatto con capi bollenti, o parti surriscaldate degli strumenti, che può causare ustioni;
 - elettrolocazione;
 - insorgenza di disturbi muscolo-scheletrici.

A livello comunitario, secondo l'*out look* del 2009 dell'Agenzia europea per la sicurezza sul lavoro⁵, il maggior rischio per la sicurezza dei lavoratori del settore deriva dalla esposizione ad agenti chimici. In proposito, l'Agenzia osserva come il tasso di incidenza degli infortuni sul lavoro collegato a sostanze pericolose sia generalmente più alto nel PMI rispetto alle aziende più grandi. Sostiene l'Agenzia: «In totale, le PMI rispondono di circa l'80% di tutte le malattie professionali causate da agenti chimici. Ciò indica che un gran numero di lavoratori nelle PMI è esposto a sostanze chimiche che, a causa di una protezione inadeguata e a prassi di lavoro non sicure, possono costituire un rischio per la loro sicurezza e per la loro salute. I lavoratori delle PMI possono essere esposti a sostanze chimiche in svariati settori industriali, ivi compreso quello [...] delle lavanderie [...]».

4. Il *dumping* sociale quale problematica di gestione e fonte di rischio per i lavoratori

Il Sistema industriale integrato di beni e servizi tessili e medici affini – come in precedenza descritto – coinvolge le aziende industriali che rendono il servizio di sanificazione e noleggio del tessile, dello strumentario medico chirurgico e dei DPI, avvalendosi esclusivamente di macchinari ed apparecchiature automatici, che escludono l'intervento meramente manuale nel ciclo di lavorazione (art. 49, comma 1, lett. a, l. n. 88/1989).

Il carattere industriale è un tratto indispensabile delle aziende del Sistema: l'articolazione del ciclo produttivo secondo le fasi sopra descritte, unitamente al

⁵ European Agency for Safety and Health at Work, *New and emerging risks in Occupational Safety and Health, Outlook*, 2009.

rispetto della normativa tecnica di settore, garantisce all'utenza una decontaminazione totale dei dispositivi trattati e la loro protezione dalla ricontaminazione, sino al momento dell'effettivo utilizzo. E ciò è ancor più importante se si tiene conto della tipologia di utenti cui l'attività di sanificazione e sterilizzazione è rivolta. Si tratta per lo più di grandi committenze (quali ospedali, comunità, alberghi, ristoranti, caserme, scuole, industrie farmaceutiche, chimiche, tessili), che necessitano di un interlocutore in grado di movimentare grandi quantità di materiali, con tempi molto serrati, capaci di rispondere alle richieste di fornitura e decontaminazione di dispositivi tessili e/o di strumentario chirurgico spesso in tempo reale.

Quello svolto dalle aziende del settore è, quindi, un processo industriale di particolare complessità organizzativa e delicatezza sociale. Esso concorre a rendere effettivo il diritto alla tutela della salute, attraverso l'erogazione di un servizio destinato a soddisfare i bisogni di realtà collettive quantitativamente significative.

Pertanto, è evidente quanto sia di fondamentale importanza che chiunque intenda impiantare o gestire una industria di servizi tessili e medici affini disponga, in sede preventiva, di tutte le autorizzazioni previste dalla legge e, in corso di attività, di requisiti tecnico-organizzativi idonei a garantire la rispondenza del processo produttivo ai principi di tutela degli utenti del servizio, dell'ambiente e della collettività in generale. In sostanza, l'attività di sanificazione deve essere realizzata da aziende industriali specializzate, che adottino cautele ben precise, tanto sotto un profilo organizzativo, quanto sotto un profilo produttivo.

Quanto al profilo organizzativo, è senz'altro indice di affidabilità la circostanza che l'azienda faccia una corretta ed integrale applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro per i dipendenti dalle imprese del sistema industriale integrato di servizi tessili e medici affini (di seguito il "CCNL"). Il rispetto del CCNL, infatti, garantisce che l'azienda operi attenendosi a disposizioni volute, consensualmente dalle parti sociali, proprio per andare incontro alle esigenze degli operatori del settore e che consentono, quindi, l'implementazione di soluzioni organizzative appropriate. Ci si riferisce, ad esempio, alle peculiarità regolatorie relative ad alcune tipologie di contratti di lavoro, alla disciplina sull'orario di lavoro, all'articolazione dei turni, al sistema di classificazione del personale e al conseguente trattamento economico previsto, alla sicurezza sul lavoro.

Inoltre, la complessità organizzativa di un'industria di sanificazione è data anche dal fatto che, al suo interno, interagiscono ben quarantanove profili professionali: dall'operatore di produzione sino al responsabile marketing, passando per figure ad alta specializzazione quali, l'ingegnere gestionale, il biologo, l'*energy manager*.

Per quanto riguarda, invece, il profilo produttivo, le aziende possono raggiungere un livello qualitativo ottimale se osservano:

a) la disciplina normativa in tema ambientale. Le aziende del settore, infatti, sono tenute a rispettare il d.lgs. n. 152/2006, in tema di gestione delle acque reflue e tutela dell'ambiente;

b) talune buone pratiche, che siano garanzia di un effettivo abbattimento della contaminazione microbiologica e, quindi, della sicurezza igienica dei prodotti lavorati.

Al riguardo, gioca un ruolo determinante la sensibilità delle imprese (si veda par. 6 che segue). Sul versante del controllo della contaminazione microbiologica, ad esempio, il riferimento è costituito dalla norma UNI EN 14065:2004 (secondo le linee guida Assosistema). Il rispetto di tale norma consente di creare un sistema di controllo idoneo per il conseguimento del certificato RABC (Sistema di Analisi e Controllo della Biocontaminazione).

In particolare, il sistema di controllo così impostato impedisce la c.d. contaminazione crociata. E tanto attraverso

a) la separazione totale della biancheria pulita da quella sporca, mediante barriera fisica, tanto in fase di immissione in processo, quanto in fase di emissione dal processo dei beni lavorati;

b) la regolamentazione e la limitazione del passaggio di personale e di attrezzature tra zona sporco e zona pulito.

Ebbene, le appena descritte cautele organizzative e produttive sono adottate da industrie strutturate, con *layout* idonei al rispetto dell'obbligo di separazione dello sporco dal pulito, dotate di impianti tecnologicamente avanzati, di modelli organizzativi efficienti e di personale qualificato, in grado di svolgere test microbiologici rigorosi e sofisticati, di sottoporre gli impianti a piani di manutenzione documentati, di definire programmi specifici di pulitura e disinfezione dei locali, impianti ed apparecchiature⁶.

Alcune aziende del settore, infatti, hanno investito, con lungimirante determinazione, nel recupero energetico, nella gestione delle acque di scarico e nel controllo delle emissioni in atmosfera; nella innovazione tecnologica e di processo, nella ricerca continua applicata ai vari contesti produttivi; nelle caratteristiche performanti del tessuto tecnico riutilizzabile, nelle tecniche di rintracciabilità dei prodotti e dei processi; nella sicurezza sui luoghi di lavoro e nella sicurezza dell'utente finale.

Accanto a questi operatori virtuosi, però, se ne rintracciano altri che, trascurando gli accorgimenti organizzativi e produttivi di cui si è appena detto,

⁶ P. Ferri, *Le imprese di Assosistema, laboratorio ideale per sperimentare il sistema di qualificazione delle imprese*, in M. Giovannone, P. Ferri (a cura di) *Qualificazione delle imprese e sicurezza: i percorsi virtuosi*, in *Boll. ADAPT*, 2010, speciale, n. 29.

offrono al mercato un servizio qualitativamente scadente, ad un prezzo più basso. Tale stortura del mercato è resa possibile dall'assenza di una normativa cogente che imponga adeguati livelli di qualità del servizio e di sicurezza degli operatori e degli utenti finali. L'adozione di tali cautele è rimessa alla responsabilità sociale di ciascuna azienda, che – come è evidente – è spesso messa a dura prova dalla condotta spregiudicata di alcuni operatori che, avendo come unico obiettivo quello dell'abbattimento dei costi e del prezzo finale, ignorano del tutto qualità e sicurezza. Pertanto, l'ampia implementazione di prassi virtuose è decisamente ostacolata dalla presenza di pratiche di concorrenza sleale adottate da taluni operatori del mercato, che, per sottrarsi ai costi che una produzione accorta e di qualità impone, operano senza rispettare il contratto collettivo di settore e trascurando il rispetto della normativa tecnica in tema di sicurezza igienica dei prodotti lavorati.

Tale meccanismo genera produzioni sempre più a buon mercato (non remunerative di tutti i fattori produttivi) e situazioni di concorrenza sleale. Ciò crea un vero e proprio *dumping* sociale, che incide sul settore sotto due profili. Ed infatti, da un lato, la presenza sul mercato di realtà imprenditoriali che operano senza rispettare la norma UNI EN 14065:2004, senza applicare il CCNL di settore ed in spregio alla normativa ambientale, determina la realizzazione di un ciclo produttivo non a regola d'arte. Da ciò deriva che il materiale processato potrebbe non essere del tutto sanificato e/o sterilizzato e, dunque, suscettibile di incrementare il rischio biologico in coloro che si trovino a manipolarlo. Con evidente frustrazione dell'obiettivo principale che le aziende del settore dovrebbero perseguire: la tutela della salute.

Dall'altro lato, l'atteggiamento superficiale degli operatori che, a discapito della qualità del servizio, sono in grado di offrire un servizio ad un prezzo più basso, finisce con il sottrarre ampi spazi di mercato alle aziende virtuose. Paradossalmente, gli operatori che dimostrano responsabilità sociale, scrupoloso rispetto della normativa sui rapporti di lavoro e sulla sicurezza del lavoro, piena attenzione alla tutela dell'ambiente potrebbero dover scontare una riduzione delle commesse. E questo perché il rispetto delle regole induce le aziende responsabili a richiedere un prezzo più alto, che sia effettivamente remunerativo di tutti i fattori produttivi impiegati per rendere un'attività di alta qualità.

In questo contesto, la prospettiva dell'adozione di un sistema di qualificazione delle imprese industriali che operano nel settore della sanificazione e della sterilizzazione appare uno strumento idoneo ad arginare i fenomeni di concorrenza sleale.

5. Il contratto collettivo e il ruolo dell'EBLI

Il perseguimento degli obiettivi di qualità dei processi produttivi e di sicurezza igienica impone che l'attività di sanificazione sia realizzata da aziende industriali specializzate, che adottino cautele ben precise. Sotto questo profilo, è senz'altro indice di affidabilità la circostanza che l'azienda faccia una corretta ed integrale applicazione del CCNL di settore.

Il CCNL per i dipendenti dalle imprese del sistema industriale integrato di beni e servizi tessili e medici affini del 15 dicembre 2009, attualmente in fase di rinnovo, è, infatti, all'avanguardia sotto molti profili.

In primo luogo, le parti sociali nazionali, conformemente alla volontà del legislatore ultimo, hanno deciso di investire sull'apprendistato, quale canale privilegiato per l'accesso al mondo del lavoro da parte dei giovani. All'art. 25 del CCNL di categoria, sono, pertanto, disciplinate le modalità e le condizioni di stipula sia del contratto di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, sia di quello professionalizzante, che del contratto di apprendistato per l'alta formazione e ricerca.

In secondo luogo, sono state regolamentate le fattispecie del lavoro a termine e della somministrazione a tempo determinato, alla luce delle peculiarità del settore. Così, ad esempio, sono stati espressamente previsti i casi in cui è possibile effettuare assunzioni a tempo determinato, anche al di là delle limitazioni quantitative. Inoltre, per le industrie che risentono della stagionalità, propria del settore del turismo, con l'avviso comune del 10 luglio 2008, allegato n. 10 al CCNL, si è consentito che specifiche intese territoriali derogino alle norme in materia di successione dei contratti a tempo determinato, di cui all'art.5, comma 4-*bis* e 4-*ter* del d.lgs. n. 368/2001.

In terzo luogo, data l'alta percentuale di lavoro femminile, le parti sociali hanno ampliato l'originaria norma sulle pari opportunità, facendo espresso riferimento all'importanza delle azioni positive (art. 32 del CCNL).

In quarto luogo, si è introdotto un nuovo sistema di classificazione del personale che supera gli automatismi in favore di valutazioni meritocratiche dei singoli dipendenti. In altri termini, in passato, il lavoratore passava da un livello ad un altro per mero decorso del tempo (rispettivamente pari a 12 e 18 mesi per il passaggio dal primo al secondo livello e dal secondo al terzo); adesso, è possibile muoversi all'interno del modulo c.d. "base", "centrato" o "consolidato" dell'area professionale di appartenenza ovvero accedere ad altra area (ad esempio dalla c.d. "operativa" alla "qualificata" e da quest'ultima alla "tecnico-gestionale") solo dopo aver positivamente superato una valutazione *ad hoc*. A tal fine, l'azienda elabora una scheda professionale dedicata al dipendente, alla luce anche del c.d. "dizionario dei comportamenti organizzativi" e delle declaratorie inerenti a

ciascun profilo professionale, descrittive dei requisiti specifici necessari per poter ricoprire una determinata mansione (allegati 5 e 6 del CCNL 15 dicembre 2009).

Infine, le parti sociali nazionali hanno inteso esaltare la bilateralità, attribuendo rilevanti compiti all'Ente Bilaterale della categoria.

L'ente bilaterale del sistema industriale integrato di beni e servizi tessili e medici affini – denominato “EBLI” – è stato costituito nel 1999 da ASSOSISTEMA e dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative del settore, ovvero la FEMCA-CISL, la FILCTEM-CGIL e la UILTA-UIL. Sin dalle origini, l'EBLI, una delle prime realtà bilaterali in Italia, si è posto quale luogo privilegiato di analisi delle componenti che influenzano il mercato delle aziende di sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico, con un particolare riguardo alla condizione dei lavoratori.

L'Ente ha, pertanto, da sempre avuto scopi ambiziosi, accuratamente descritti dalle parti sociali nazionali all'interno dell'art. 4 del CCNL di categoria.

In particolare, si è stabilito che esso dovesse:

- istituire e gestire l'Osservatorio nazionale sull'evoluzione del settore;
- incentivare e promuovere studi e ricerche sul settore, con particolare riguardo all'analisi dei fabbisogni di formazione;
- promuovere, progettare e/o gestire, anche attraverso convenzioni, iniziative in materia di formazione continua, formazione e riqualificazione professionale, anche in collaborazione con le istituzioni nazionali ed europee;
- attivare, direttamente o in convenzione, le procedure per accedere ai programmi comunitari ispirati e finanziati dai fondi strutturali, con particolare riferimento al fondo sociale europeo e gestirne, direttamente o in convenzione, la realizzazione;
- raccogliere gli accordi realizzati a livello territoriale ed aziendale curandone le analisi e la registrazione;
- promuovere studi e ricerche relative alla materia della salute e della sicurezza sul lavoro, nel rispetto delle norme di legge e della contrattazione collettiva, nonché sul rapporto con l'ambiente esterno all'impresa;
- costituire sede di interpretazione e conciliazione rispetto alle controversie collettive derivanti dall'applicazione del contratto.

A tali obiettivi, per così dire “originari”, se ne sono aggiunti ulteriori con i rinnovi contrattuali del 2003 e del 2007.

Si tratta, nel dettaglio, dei seguenti:

- predisporre strumenti di implementazione, nelle varie realtà aziendali, del c.d. “codice di condotta”, di cui all'art. 10 del CCNL, elaborato per contrastare il fenomeno del lavoro nero;
- istituire e gestire uno *Sportello unico per l'azione formativa* (si veda *infra*).

Non solo, ma nell'ambito di un osservatorio appositamente costituito, è stato attribuito all'Ente anche il compito di fornire modelli di premio variabile, da cui fosse possibile ricavare delle linee guida per la contrattazione di secondo livello e aziendale. Ed ancora, all'art. 37 del CCNL del dicembre 2007, le parti hanno convenuto l'istituzione, presso l'ente bilaterale nazionale, anche del c.d. *Sportello Unico per l'azione formativa*. Esso rappresenta un canale privilegiato di interlocuzione tra il mondo delle imprese e quello universitario e si prefigge lo scopo di coordinare una rete selezionata e stabile di agenzie, scuole ed università interessate ad erogare formazione, avendo a riferimento le specificità del settore della sanificazione del tessile.

Infine, in occasione dell'ultimo rinnovo contrattuale del 15 dicembre 2009, le parti sociali nazionali firmatarie hanno coinvolto l'EBLI nella implementazione del nuovo sistema di classificazione del personale (si veda *supra*), nato proprio grazie a studi, ricerche ed elaborazioni realizzati dal medesimo ente bilaterale. Ed infatti, l'EBLI – tra l'altro – è stato impegnato per anni nel progetto conclusosi con la definizione di *Strumenti a supporto del sistema professionale delle industrie di servizi tessili e medici affini*.

Tale progetto si è sviluppato in più fasi. Dopo aver analizzato i processi relativi ai tre principali comparti del settore (sanità, turismo e abiti da lavoro) e le tendenze evolutive in atto, per individuare e collocare i ruoli professionali, vecchi e nuovi, è stata elaborata una visione integrata della catena del valore e dell'*output*, intesa come un servizio integrato. Le risultanze hanno consentito di individuare i nuovi profili professionali che hanno semplificato il precedente modello, passando dalle 102 mansioni enumerate nel vecchio CCNL alle attuali 49 figure professionali.

Negli anni, l'ente bilaterale ha instaurato significativi rapporti di collaborazione con diversi interlocutori istituzionali. In questo ambito, si ricordano le convenzioni con il CNEL, l'Inail l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", la SDA-Bocconi. La convenzione annuale e tacitamente rinnovabile con il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro – CNEL, siglata il 16 novembre 2006, è la prima che il CNEL sottoscrive con un ente bilaterale. Scopo principale è l'acquisizione di informazioni statistiche sulle industrie del settore, ai fini della strutturazione e diffusione di banche dati, oltre, ovviamente, allo sviluppo di attività di ricerca e seminari di interesse comune.

Con l'accordo triennale siglato da EBLI e Inail il 9 gennaio 2007, le parti intendono promuovere una capillare azione di informazione e formazione in tema di salute e sicurezza sul lavoro alle aziende del settore e sperimentare azioni di prevenzione condivise. In particolare, all'Inail è attribuita la valutazione degli interventi concretamente effettuati dalle aziende aderenti ad EBLI, nell'ambito delle politiche per la sicurezza del lavoro. Per accedere alle agevolazioni delle

Tariffe dei premi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali delle gestioni: industria, artigianato, terziario, altre attività, e relative modalità di applicazione, le imprese dovranno, quindi, dichiarare la loro aderenza alle iniziative dell'ente bilaterale e, in particolare, di aver attuato attività formative attraverso gli strumenti di formazione e informazione c.d. "a distanza", messi a disposizione dall'ente stesso. Ed infatti, l'EBLI ha sviluppato una piattaforma che consente di effettuare la formazione base dei dipendenti in materia di salute e sicurezza attraverso la modalità di apprendimento *e-learning*.

Dettagliatamente, il corso di formazione, denominato FORMAEbli e commissionato dall'EBLI ad "officine sviluppo e ricerca", con la consulenza scientifica dell'Inail, si compone di venti unità didattiche organizzate in moduli, per permetterne l'utilizzo sia in contesti formativi tradizionali (aula), sia per la fruizione in auto-istruzione. A ciascuna unità è dedicato un argomento specifico ed al termine del percorso vi è un test di verifica.

Quanto alla collaborazione tra l'ente bilaterale ed i centri di ricerca, si ricordano:

a) due progetti di ricerca, commissionati all'istituto di ricerche economiche Hermes Lab, volti ad individuare le caratteristiche necessarie di sicurezza e di igiene dei dispositivi tessili, intesi sia come dispositivi tessili di protezione individuale ed abiti da lavoro, sia come dispositivi tessili per sala operatoria;

b) i c.d. studi "di impatto ambientale", commissionati ad Ambiente Italia e relativi al confronto tra prodotti riutilizzabili e prodotti monouso, finalizzati a far emergere, in un'ottica di responsabilità sociale delle imprese, gli innumerevoli vantaggi del tessile riutilizzato, non solo in termini di risparmio di risorse materiali ed energetiche, ma anche e soprattutto rispetto alla produzione di rifiuti e alla immissione di sostanze inquinanti;

c) la ricerca dal titolo *Misura e controllo dei parametri prestazionali di stabilimento – Linee guida per il sistema industriale integrato di servizi tessili e medici affini*, realizzata dal gruppo di ricerca della Cattedra di Impianti Industriali del Dipartimento di Ingegneria Meccanica dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", diretta a migliorare le performance delle industrie del settore e favorirne l'aumento di competitività;

d) lo studio *Dinamica e controllo dei costi e della redditività nelle industrie di servizi tessili e medici affini – Manuale di inquadramento teorico e modelli applicativi*, realizzato da un gruppo di ricerca dell'area Amministrazione, controllo, finanza aziendale e immobiliare dell'Università SDA Bocconi, avente il fine di definire un modello di controllo della redditività e dei costi delle industrie di servizi tessili e medici affini operanti nei comparti sanitario e socio assistenziale, del turismo e degli abiti da lavoro.

Il compito dell'EBLI è, pertanto, quello di delineare, attraverso la ricerca, la conoscenza e l'approfondimento, in che modo gli attori delle relazioni industriali possano contribuire all'innalzamento del tasso di competitività dell'intero comparto e, contemporaneamente, alla crescita dell'occupazione e all'incremento delle competenze professionali dei lavoratori. Centro privilegiato, quindi, di analisi dei rapporti tra relazioni industriali e *governance*, è in esso che si discute anche la connessione tra contrattazione collettiva e dialogo sociale e l'interazione tra attori delle relazioni industriali e politiche nazionali del lavoro e dell'occupazione⁷.

In conclusione, tra le varie attività avviate, l'EBLI,

- nell'ambito dell'Osservatorio sul settore delle industrie di sanificazione, ha realizzato il Primo Rapporto, presentato al CNEL il 20 giugno 2006⁸. È tuttora in fase di redazione il secondo rapporto;
- ha finanziato un progetto di ricerca realizzato dal CESAD – Centro Studi di Amministrazione e Direzione Aziendale dell'Università Bocconi – avente ad oggetto l'individuazione di un costo di riferimento “medio normale” per i servizi erogati dalle industrie di sanificazione operanti nel settore sanitario e socio-assistenziale⁹;
- si è dotato di un sistema interattivo di formazione sul tema della sicurezza sul lavoro, attraverso una piattaforma di apprendimento a distanza¹⁰.

6. Esempi di buone pratiche esistenti nel settore (es. certificazioni volontarie, ecc.)

Ferma restando la volontarietà delle azioni di responsabilità sociale – come da definizione resa dalla Commissione europea – varie sono le iniziative intraprese in tal senso dalle aziende del sistema industriale integrato di beni e servizi tessili e medici affini e soprattutto da quelle associate ad Assosistema.

In particolare, esse hanno molto puntato sull'acquisizione di una serie di certificazioni a garanzia degli elevati standard con i quali si opera al loro interno.

Almeno cinque sono le certificazioni di cui si sono dotate molte imprese del settore che nel prosieguo saranno brevemente analizzate.

⁷ Al riguardo si veda, EBLI – Ente bilaterale lavanderie industriali, *Statuto*, art. 3, in www.eblinazionale.it.

⁸ Si veda EBLI – Ente bilaterale lavanderie industriali, *Osservatorio sulle lavanderie industriali, Primo rapporto*, 20 giugno 2006.

⁹ Si veda EBLI – Ente bilaterale lavanderie industriali, *Analisi dei costi e della redditività*, in www.eblinazionale.it.

¹⁰ Si veda EBLI – Ente bilaterale lavanderie industriali, *Sicurezza su lavoro*, in www.eblinazionale.it.

Anzitutto, vi è la certificazione relativa alla norma tecnica UNI *EN ISO 9001:2008 Sistema di Gestione per la qualità*. Essa può essere rilasciata unicamente ad imprese che tengano conto, nel progettare e attuare il sistema di gestione per la qualità, delle specificità dell'organizzazione, che derivano anche dal contesto nel quale la stessa opera e dei rischi ad esso associati.

In secondo luogo, si ricorda la relativa alla *ISO 14001:2004 Sistemi di Gestione Ambientale – Requisiti e guida all'uso*. Tale certificazione non attesta una particolare prestazione ambientale, né tanto meno ne dimostra un impatto particolarmente basso, ma piuttosto sta a dimostrare che l'organizzazione certificata ha un sistema di gestione adeguato a tenere sotto controllo gli impatti ambientali delle proprie attività, e ne ricerca sistematicamente il miglioramento in modo coerente, efficace e soprattutto sostenibile.

In terzo luogo, vi è la certificazione inerente alla norma *SA 8000:2008 Responsabilità sociale d'impresa*. Con essa si certificano alcuni aspetti della gestione aziendale attinenti alla responsabilità sociale d'impresa. Ossia:

- il rispetto dei diritti umani,
- il rispetto dei diritti dei lavoratori,
- la tutela contro lo sfruttamento dei minori,
- le garanzie di sicurezza e salubrità sul posto di lavoro.

La norma internazionale ha quindi lo scopo di migliorare le condizioni lavorative a livello mondiale e soprattutto permette di definire uno standard verificabile da enti di certificazione.

In quarto luogo, si ricorda la certificazione collegata alla *OHSAS 18001:1999 Sistemi di Gestione della Sicurezza e della Salute dei Lavoratori*. Attraverso di essa, si garantisce un valido controllo, oltretutto in ambito di igiene e sicurezza sul lavoro, anche nel rispetto delle norme cogenti. La norma OHSAS 18001 è compatibile e si integra perfettamente con le norme ISO 9001 e 14001. Detta norma è richiamata, specificamente, dall'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 come modello di gestione in grado di tutelare l'organizzazione anche in caso di incidente o infortunio.

Infine, si rammenta la certificazione connessa alla UNI CEI EN ISO 13485:2004 dispositivi medici – Sistemi di gestione della qualità. Requisiti per scopi regolamentari. La norma è armonizzata alla direttiva dispositivi medici 93/42/CEE, ora revisionata in UNI CEI EN ISO 13485:2012. La sua attuazione fornisce alle organizzazioni che la applicano la presunzione di conformità ai requisiti cogenti previsti dalla direttiva dispositivi medici.

Per quanto concerne, poi, la idoneità degli impianti e dei processi produttivi, rispetto all'abbattimento della carica microbiologica e alla sicurezza igienica dei prodotti lavorati, si ha un efficace controllo della contaminazione microbiologica

attraverso il rispetto della norma tecnica UNI EN 14065:2004 (secondo le linee guida Assosistema).

L'osservanza di tale norma, infatti, consente di creare un sistema di controllo idoneo per il conseguimento del certificato RABC (Sistema di Analisi e Controllo della Biocontaminazione). Ciò richiede che le imprese adottino soluzioni organizzative e produttive tali da evitare la c.d. contaminazione crociata: questo avviene separando totalmente la biancheria pulita da quella sporca, mediante barriera fisica, tanto in fase di immissione in processo, quanto in fase di emissione dal processo dei beni lavorati. A tal fine, inoltre, l'impresa deve regolamentare e limitare il passaggio di personale e di attrezzature tra zona sporco e zona pulito¹¹.

Inoltre, come già detto a proposito dell'Ente Bilaterale nel paragrafo antecedente, si ricorda che, con riferimento al tema della tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, nell'ambito di una collaborazione instaurata tra EBLI e l'Inail, il settore si è dotato di un sistema interattivo di formazione per i lavoratori delle aziende aderenti all'ente bilaterale, attraverso una piattaforma di apprendimento a distanza.

Per quanto riguarda, invece, la corretta manutenzione dei dispositivi di protezione individuale, a seguito della istituzione di un tavolo interistituzionale – composto dal Ministero della salute, dal Ministero del lavoro, dall'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL), dall'Associazione unitaria industrie di lavanderia (AUIL, oggi Assosistema) e dalle OO.SS. Femca Cisl, Filtea Cgil e Uilta Uil e con l'apprezzamento del Presidente della Repubblica – è stato elaborato un documento che illustra le *Linee operative per l'organizzazione aziendale della pulizia e del mantenimento dello stato in efficienza degli indumenti di protezione individuale (Indumenti DPI)*.

Le Linee operative sono indirizzate ai datori di lavoro, che hanno l'obbligo di fornire e di mantenere in stato di efficienza i DPI; ai lavoratori, che hanno il dovere di utilizzare in modo corretto i DPI ed agli organi di controllo preposti alla vigilanza sull'applicazione delle vigenti norme in tema di sicurezza¹².

L'opuscolo è stato premiato, tra le migliori buone pratiche, al concorso nazionale *Le Buone Pratiche sulla manutenzione sicura*, nato nell'ambito della campagna *Ambienti di lavoro sani e sicuri*, promossa dall'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA) in collaborazione con la Presidenza

¹¹ In proposito, per i dettagli è possibile rinviare al documento dal titolo *Linee Guida RABC – Manuale pratico per l'applicazione dei requisiti previsti dalla norma UNI EN 14065:2004*, prima revisione.

¹² Più ampiamente, Ministero della salute, Ministero del lavoro e della previdenza sociale, Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (Ispesl), Fise Auil - Femca Cisl - Filtea Cgil - Uilta Uil, *Linee Operative per l'organizzazione aziendale della pulizia e del mantenimento dello stato di efficienza degli indumenti di protezione individuale (Indumenti DPI)*, cit.

dell'Unione europea. La rassegna ha premiato le aziende e le organizzazioni che si sono distinte con contributi eccezionali e innovativi finalizzati a promuovere un approccio gestionale integrato alla manutenzione sicura in materia di sicurezza sul lavoro.

7. La tutela dell'ambiente di lavoro e dell'ambiente esterno nella prospettiva della responsabilità di impresa: processi, prodotti e norme tecniche del settore

Nel settore è particolarmente spiccata la sensibilità delle aziende rispetto alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. Ciò le ha portate ad avviare azioni volontarie finalizzate a garantire il corretto utilizzo e manutenzione dei dispositivi di protezione individuale (DPI).

I DPI, del resto, rappresentano il veicolo principale attraverso cui passa la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali. Pertanto, partendo dal disposto di cui all'art. 74 del d.lgs. n. 81/2008, nella versione ultima così come modificata dal d.lgs. n. 106/2009, le imprese del settore hanno cercato di sensibilizzare l'opinione pubblica sulla necessità di una congrua manutenzione del DPI. E tanto, sia attraverso iniziative seminaristiche, sia soprattutto mediante la stesura delle linee operative premiate come *best practice*, di cui si è detto in chiusura dell'antecedente paragrafo. Non può, infatti, essere sufficiente la loro mera fornitura al fine di porre il lavoratore al riparo da fattori di rischio. Il datore di lavoro dovrà accertarsi del loro concreto utilizzo da parte dei dipendenti, ma anche della perfetta efficacia ed efficienza degli stessi. Quest'ultima consiste nella verifica dell'assenza di alterazioni rispetto alle caratteristiche fondamentali che distinguono il DPI dal comune "abito da lavoro" (ad esempio la presenza di bande fluorescenti, l'impermeabilità del tessuto, l'assenza di carica batterica o comunque la protezione da agenti inquinanti).

Orbene, a seguito dell'utilizzo, tali caratteristiche possono essere preservate soltanto se la sanificazione dei DPI è effettuata aziende specializzate, attraverso lavaggi di tipo industriale e, quindi, non domestici. Con il lavaggio domestico, non solo si rischia di privare il DPI delle suddette caratteristiche fondamentali (es. fluorescenza delle bande) ma, cosa ancor più grave, si può dar luogo a contaminazione c.d. "incrociate" con la restante biancheria. Ecco perché è altamente rischioso affidare ai dipendenti il compito di lavare in casa propria i DPI, invece che affidarsi ad aziende specializzate.

Quanto, invece, alle iniziative di responsabilità sociale in materia di tutela dell'ambiente, esse ineriscono principalmente alla tematica delle acque reflue.

Partendo dal d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 ed in particolare dall'art. 101, primo comma, secondo cui tutti gli scarichi vanno disciplinati in funzione del rispetto degli obiettivi di qualità dei corpi idrici e devono comunque rispettare i valori limite previsti nell'allegato 5 alla parte terza del decreto stesso, le imprese, e soprattutto quelle associate ad Assosistema, si sono dotate di propri depuratori aziendali, onde evitare di scaricare in fogna le loro acque. Solo in subordine si sono avvalse di depuratori comunali o territoriali. Il tutto nonostante i diversi approcci alla tematica da parte delle varie Regioni, le quali, seppure allo scopo di promuovere elevati livelli di qualità della vita umana (*ex* del d.lgs. n. 152/2006), mantengono un certo margine di discrezionalità nella stesura degli atti legislativi di recepimento ed attuazione del decreto suddetto.

Le aziende virtuose del settore hanno adottato una posizione molto netta nel considerare le acque industriali dalle medesime prodotte come non "domestiche". D'altro canto, lo stesso d.lgs. n. 152/2006, più volte citato, definisce "acque reflue domestiche" quelle provenienti da insediamenti di tipo residenziale, derivanti prevalentemente dal metabolismo umano.

Il comportamento socialmente responsabile di tali aziende sembra, inoltre, aver trovato autorevole conferma in una recente pronuncia della Corte di Cassazione. Ed infatti, la Suprema Corte, con la pronuncia del 17 maggio 2005 n. 18226, ha ritenuto il presidente di una casa di riposo responsabile del reato di scarico abusivo di acque reflue provenienti da una industria di sanificazione, sita all'interno della medesima casa di riposo. Secondo la Corte, lo scarico da una industria a servizio di una casa di riposo è soggetto all'obbligo di specifica autorizzazione, non potendo essere assimilato ad un ordinario scarico di acque reflue domestiche. E tanto, per la natura dell'attività da cui tali acque provengono.

8. Le prospettive della qualificazione delle imprese nel settore

L'impegno dimostrato dalle aziende del settore per innovare il ciclo produttivo della sanificazione e della sterilizzazione, al fine di renderlo sempre più qualitativamente efficace e sostenibile da un punto di vista dell'impatto ambientale, ha favorito sul mercato lo sviluppo di un modello virtuoso a cui molte aziende hanno ispirato i propri comportamenti organizzativi.

Ciò nonostante, alcuni operatori presenti sul mercato della sanificazione, incuranti della qualità del servizio, del suo impatto sull'ambiente e del rispetto dei diritti dei lavoratori, non dovendo sostenere i costi di una gestione aziendale socialmente responsabile, offrono un servizio qualitativamente non adeguato, ma ad un prezzo più basso dei concorrenti virtuosi.

Tale situazione del mercato è senza dubbio da condannare perché improntata ad un comportamento sleale e anacronistica, soprattutto se la si colloca nel contesto economico attuale, in cui l'aspirazione delle aziende italiane (e forse la loro esigenza) è quella di far parte a pieno titolo di un mercato innanzitutto europeo, ma anche globale.

Eppure le condotte di concorrenza sleale possono indurre committenze non tanto attente all'efficacia del processo di sanificazione, quanto piuttosto al costo che la realizzazione di un tale servizio comporta, ad affidarsi ad operatori i cui processi produttivi non sono certificati, i cui dipendenti non sono adeguatamente tutelati sotto il profilo della salute e della sicurezza e non ricevono il trattamento economico e normativo previsto dal CCNL di settore. Il tutto con la conseguenza che ad essere frustrato sia proprio l'obiettivo centrale dell'attività di sanificazione/sterilizzazione: salvaguardare il diritto alla salute attraverso il completo abbattimento della carica microbiologica presente in dispositivi non puliti/infetti. Quello che si crea è, quindi, un vero e proprio fenomeno di *dumping* sociale che può porre ai margini del mercato le aziende che, invece, operano a regola d'arte e con coscienza (cfr. *supra*).

È per tutti i motivi sopra richiamati che il settore è stato individuato dal legislatore come "pilota" per la sperimentazione del c.d. "sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi", di cui all'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008, come modificato dal d.lgs. n. 106/2009, la cui introduzione è subordinata alla promulgazione di un decreto del Presidente della Repubblica, ad oggi non ancora emanato. Il sistema consentirà (in particolar modo ai committenti, sia pubblici, che privati) di individuare, tra le imprese operanti in un determinato mercato, quelle che possono definirsi "qualificate". E tanto, sulla base di determinati indici di qualificazione che la Commissione consultiva permanente, istituita presso il Ministero del lavoro, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 81/2008, ha il compito di individuare, unitamente ai settori (ulteriori rispetto a quello della sanificazione del tessile dell'edilizia) per i quali dovrà operare il sistema di qualificazione. Di certo, costituiranno indici della qualificazione dell'azienda:

a) il possesso di una specifica esperienza ovvero l'aver acquisito competenze e conoscenze in materia di salute e sicurezza sul lavoro, anche attraverso percorsi formativi mirati;

b) l'«applicazione di determinati standard contrattuali e organizzativi nell'impiego della manodopera [...] certificati ai sensi del Titolo VIII, capo I, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276».

Acquisire la qualificazione consentirà all'impresa, da un lato, di presentarsi sul mercato come un'impresa scrupolosa che opera nel rispetto delle regole e, dall'altro lato, di disporre di un elemento (sia pur preferenziale) per la

partecipazione alle gare relative ad appalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti, contributi a carico della finanza pubblica, sempre legati agli appalti.

Ebbene, in un settore quale quello oggetto della presente indagine, in cui la concorrenza sleale può far diventare il rispetto delle regole come un fattore penalizzante per le aziende virtuose, è realmente cruciale addivenire quanto prima ad un sistema che, invece, dia evidenza e rivaluti il processo produttivo di qualità.

Il sistema di qualificazione ha, in sé, la forza di consentire una selezione degli operatori sul mercato basata non su meri requisiti formali e burocratici, bensì sull'effettiva capacità delle imprese di operare secondo determinati standard di qualità nell'organizzazione del lavoro, nell'erogazione della formazione, nella gestione degli appalti e dei subappalti e nell'impiego di forza lavoro atipica e temporanea.

L'introduzione del sistema nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario medico-chirurgico può, quindi, contribuire, da un lato, alla crescita del livello qualitativo del servizio reso dalle imprese che vi operano e, dall'altro, può costituire uno stimolo all'implementazione di buone pratiche, per quanto riguarda la corretta gestione dei rapporti di lavoro e la tutela della loro sicurezza. E tanto, favorendo un percorso di crescita culturale, all'esito del quale sia possibile ritenere "ordinario", "normale" l'agire dell'impresa virtuosa e si riduca il raggio di azione delle imprese che operano al di fuori delle regole. Perché ciò accada, è auspicabile che la qualificazione delle aziende di sanificazione e sterilizzazione dipenda:

1) dalla corretta ed integrale applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro per i dipendenti dalle imprese del sistema industriale integrato di servizi tessili e medici affini. L'osservanza di tale contratto, infatti, assicura, quanto meno formalmente, che l'azienda operi nel rispetto di standard organizzativi adeguati rispetto alle peculiarità del settore. Ciò significa anche che il trattamento normativo e retributivo previsto da tale contratto è quello che meglio risponde alle esigenze di chi opera nel nostro settore (incluso tanto le aziende, quanto i lavoratori);

2) dal rispetto delle previsioni normative in materia di documento unico di regolarità contributiva;

3) dal rispetto delle previsioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro, di cui al d.lgs. n. 81/2008;

4) dall'utilizzo di macchinari ed apparecchiature automatici che escludono l'intervento meramente manuale nel ciclo della lavorazione e validati ai fini della garanzia della sicurezza igienica dei prodotti processati;

5) dall'adozione di un sistema di controllo della biocontaminazione conforme ai requisiti previsti dalla norma UNI EN 14065:2004, in materia di

abbattimento della carica microbiologica dei dispositivi tessili e medici riutilizzabili e conseguimento della certificazione RABC (*Risk Analysis Biocontamination Control*). Ciò garantirebbe:

- che la separazione tra la zona sporco e la zona pulito avvenga mediante barriera fisica;
 - che sia regolamentato e limitato il passaggio di personale e di attrezzature tra zona sporco e zona pulito;
 - che sia garantita la salubrità dei locali e osservata la normativa vigente in materia di scarichi dei reflui, approvvigionamento idrico, emissioni in atmosfera, idoneità dei locali e dei servizi.
- 6) dalla certificazione dei contratti di lavoro, specie se atipici.

Nonostante il settore abbia già da tempo raggiunto standard molto elevati nella erogazione dei propri servizi di spiccata utilità sociale, la spinta verso la qualità e la selezione degli operatori virtuosi, cui il sistema di qualificazione condurrà, sarà di prezioso supporto per le imprese migliori, nella lotta contro i fenomeni di *dumping*, con cui da tempo quest'ultime devono fare i conti.

Peraltro, una migliore regolazione, oltre che innalzare il livello qualitativo del settore, può costituire un'occasione di crescita anche per «le esigenze dello Stato nei termini di diritto alla salute e al lavoro dei cittadini, nonché di incremento del reddito interno lordo e quindi del prelievo fiscale»¹³.

¹³ P. Ferri, *Le imprese di Assosistema, laboratorio ideale per sperimentare il sistema di qualificazione delle imprese*, cit.

CAPITOLO II

I SISTEMI DI QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE

Sommario: **1.** L'evoluzione del mercato del lavoro e dei modelli organizzativi di impresa e la contestuale emersione di nuovi rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori. – **1.1.** Le nuove frontiere dell'organizzazione dell'impresa e delle modalità produttive e le nuove modalità di impiego della manodopera. – **1.2.** Il lavoro atipico/flessibile ed i rischi per la sicurezza sul lavoro. – **1.3.** L'appalto ed i rischi per la sicurezza sul lavoro. – **2.** La risposta dell'ordinamento giuridico italiano ai rischi (antichi e nuovi) per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Il mutato contesto normativo di riferimento. – **2.1.** Dal d.lgs. n. 626/1994 al d.lgs. n. 81/2008 e s.m.i.: una nuova cultura della salute e sicurezza sul lavoro. – **3.** Il bisogno di favorire prassi virtuose in tema di sicurezza sul lavoro: verso un sistema di qualificazione delle imprese. – **3.1.** La prevenzione quale presupposto della sicurezza: il ruolo cruciale della qualità dell'organizzazione. – **3.2.** La qualificazione delle imprese: l'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008 prima e dopo l'intervento correttivo del d.lgs. n. 106/2009. – **3.3.** I soggetti chiamati a delineare il sistema di qualificazione: a) la Commissione consultiva permanente; b) gli organismi paritetici. – **3.4.** Le "anime" della qualificazione delle imprese: a) strumento di regolarizzazione delle imprese; b) strumento di preselezione degli operatori sul mercato; c) tutela delle condizioni di lavoro. – **4.** La qualificazione delle imprese nel settore dell'edilizia. – **4.1.** Il contesto socio-economico di riferimento: le problematiche e le azioni volte alla regolarizzazione del settore. – **4.2.** Una nuova sfida per le parti sociali: la patente a punti. Stato dell'arte e prospettive. – **5.** Il sistema di qualificazione delle imprese operanti negli spazi confinati. – **5.1.** Per una definizione di "spazio confinato": contributi internazionali ed europei. – **5.2.** Il d.P.R. n. 177/2011

1. L'evoluzione del mercato del lavoro e dei modelli organizzativi di impresa e la contestuale emersione di nuovi rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori

1.1. Le nuove frontiere dell'organizzazione dell'impresa e delle modalità produttive e le nuove modalità di impiego della manodopera

Negli ultimi decenni il mondo del lavoro ha subito una trasformazione notevole. Le dirompenti evoluzioni tecnologiche, la globalizzazione, il decentramento produttivo, oltre che fattori socio-culturali, legislativi ed organizzativi, hanno generato una forte esigenza di specializzazione, sete di

innovazione e soprattutto di flessibilità che l'affermato primato del contratto di lavoro subordinato, a tempo pieno ed indeterminato, non è riuscito più a soddisfare. La graduale frantumazione di tale egemonia ha dato spazio alla nascita di forme di lavoro atipiche, caratterizzate dalla discontinuità e temporaneità della prestazione, affermatesi prima in maniera disordinata, poi via via legittimate ad opera della l. n. 196/1997, c.d. pacchetto Treu, e, successivamente, del d.lgs. n. 276/2003 (c.d. legge Biagi). Si assiste al superamento della classica dicotomia lavoro autonomo – lavoro subordinato, che da spazio all'affermarsi di un *tertium genus*, un'area grigia dai contorni sfumati, articolata in forme di lavoro atipiche, miste o *sui generis*. L'affermarsi di figure contrattuali non standard si è rivelato essere soltanto un tassello di un cambiamento ben più radicato e strutturale che ha investito sia i modelli organizzativi d'impresa, attraverso una nuova modulazione dell'orario di lavoro, frequente ricorso al lavoro notturno, esternalizzazione di servizi o parte dei processi produttivi, sia l'*humus* del tessuto laburistico, una forza lavoro sempre più caratterizzata da donne, giovani e immigrati, nuove realtà con rischi peculiari che necessitano di interventi legislativi in grado di tutelarli alla luce delle mutate esigenze¹. Visto il nuovo scenario, alla base delle principali problematiche di gestione della salute e sicurezza si sono posti tre fattori organizzativi: la frammentazione delle imprese, per cui numerose mansioni prima svolte nella medesima impresa ora vengono affidate ad imprese esterne; la considerevole riduzione della dimensione media delle imprese; la dispersione delle attività in più sedi, spesso distanti tra loro. Ciò ha comportato lo sviluppo di una rete di imprese sussidiarie e fornitori esterni, anche disseminati su un'area geografica vasta, difficile da controllare e delimitare. In questo reticolo la sopravvivenza delle imprese è legata a catena: il benessere di ognuna dipenderà dalle commesse e dalle valutazioni di quella che funge da intermediaria, solitamente in subappalto, a sua volta dipendente da un'impresa più importante. In tal modo il rischio è distribuito a più livelli ed il flusso di produzione deve essere modulato oculatamente, prendendo in considerazione le esigenze dei tanti livelli di subappalto, rispetto alle quali è impossibile una previsione di lungo periodo e che, per questo, necessitano di una produzione massimamente flessibile.

Analizzando le attuali scelte organizzative del panorama imprenditoriale italiano, procedendo per punti si evince, *in primis*, una intensificazione dei ritmi di lavoro accompagnata da una sempre più stringente ed irregolare distribuzione oraria, con consequenziali, diffusi fenomeni di *week end job*, inquadrabili come veri e propri straordinari involontari. Su questa scia, anche il ricorso al lavoro

¹ Sulle trasformazioni del mercato del lavoro e i mutamenti dei modelli organizzativi si veda, in A. Barboni, C. Bizzarro, M. Giovannone, F. Pasquini, M. Tiraboschi, *Mutamento dei modelli di organizzazione del lavoro, gestione della sicurezza, certificazione*, in M. Tiraboschi, L. Fantini (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. 106/2009)*, Giuffrè, Milano, 2009, 67 ss.

notturmo ha tratto i suoi benefici, abbandonando la sua posizione di marginalità per passare a quella di fattore organizzativo strategico, nell'ottica di una maggiore produttività e competitività sul mercato. Le dimensioni del fenomeno si sono talmente ampliate da consentire all'Italia di collocarsi in una posizione intermedia nella graduatoria europea. Percentuali notevoli di questo fenomeno sono riscontrabili nel settore metalmeccanico, tessile, commerciale, grande distribuzione, alimentare, ristorazione, turismo e dell'intrattenimento in generale². Un traguardo di rilievo se si considera che, fino a qualche anno fa, l'istituto era privo di una disciplina organica, prevedendo, tuttavia, alcune tutele solo per lavoratori giovani e donne. La scarsa considerazione che ha accompagnato tale forma d'impiego giustifica la mancata conoscenza dei rischi che, potenzialmente, sono ad esso correlati o la sottovalutazione degli stessi e, di conseguenza, la predisposizione di misure prevenzionistiche inadeguate. Inevitabili le conseguenze sul versante della salute e sicurezza sul lavoro, sotto la veste di ulteriori potenziali rischi psicofisici, oltre che accresciute difficoltà conciliative tra vita professionale e privata³. È evidente che lo sconvolgimento del normale equilibrio sonno – veglia⁴ ha ripercussioni immediate sulla normale ritmicità cardiaca e sulle ordinarie funzioni biologiche e psicofisiche, fonte, nel medio-lungo periodo, di disturbi dell'apparato cardiocircolatorio e gastrointestinale, oltre che di depressione, stati d'ansia, disturbi dell'umore in generale; in più si è constatato che sulle donne aumenta il rischio di aborto spontaneo ed il fenomeno delle nascite premature⁵. Tipici del lavoro notturno sono, altresì, i fattori di rischio c.d. vampiro, così chiamati vista la loro accentuata pericolosità proprio durante i turni di notte, tra i quali sono ricompresi la scarsa illuminazione e l'isolamento dei locali, carente visibilità della segnaletica di sicurezza e mancanza di personale di soccorso in caso di emergenze. Queste, le principali cause che giustificano la frequenza di eventi infortunistici di seria entità proprio nella fascia oraria ricompresa tra la mezzanotte e le sei del mattino. Tale dolente realtà richiede un adeguamento organizzativo, su iniziativa del datore di lavoro, basato su una

² Si veda M. Giovannone, S. Spattini, *Lavoro in ambiente domestico, telelavoro e lavoro a progetto: linee guida e buone prassi per la prevenzione dai rischi, anche in chiave comparata, alla luce della riforma del mercato del lavoro in Italia*, 2009.

³ Cfr. European Foundation for the improvement of living and working conditions, *A new organization of time over working life*, Dublino, 2003, in *www.adapt.it*, indice A-Z, voce *Modelli organizzativi*, nonché European Foundation for the improvement of living and working conditions, *Working time flexibility in European companies*, Establishment Survey on Working Time 2004-2005, Dublino, 2007, in *www.adapt.it*, indice A-Z, voce *Modelli organizzativi*.

⁴ C. Caruso, E. Hitchcock, R. Dick, J. Russo, J. Schmit, *Overtime and Extended Work Shifts: Recent Findings on Illnesses, Injuries, and Health Behaviors*, U.S. Department of Health and Human Services Centers for Disease Control and Prevention National Institute for Occupational Safety and Health, April 2004, in *www.adapt.it*, indice A-Z, voce *Modelli organizzativi*.

⁵ J.M. Harrington, *Health effects of shift work and extended hours of work*, in *British Medical Journal*, gennaio 2001, vol. 58, 68-72.

corretta valutazione dei rischi e la predisposizione di adeguate misure prevenzionistiche⁶ affinché, anche di notte, la prestazione possa essere esercitata in piena sicurezza⁷.

Baluardo di una flessibilità positiva, intendendosi per tale il grado di adattabilità del sistema o dei suoi elementi ai mutamenti ed ai vincoli insorgenti, di una maggiore autonomia decisionale ed operativa, solitamente utilizzate per agevolare le problematiche, soprattutto femminili, di conciliazione vita – lavoro, sono considerate le sempre più diffuse forme d’impiego del part-time e del telelavoro. Il part-time, in particolare, ha avvantaggiato soprattutto l’assunzione di donne, a cui si richiede una maggiore partecipazione al mondo del lavoro, con più flessibilità, ricercando un giusto equilibrio tra vita professionale e privata ed assolvendo al meglio i loro doveri che le vedono divise tra il lavoro, la cura dei figli e delle persone anziane. Tuttavia, seppure la flessibilità possa inquadrarsi tra gli strumenti risolutivi delle problematiche conciliative, uno studio condotto dalla Fondazione europea di Dublino per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro⁸ ha messo in evidenza che la sua applicazione in concreto, purtroppo, non ha risvolti univoci. Solo la flessibilità positiva avvantaggia i lavoratori, consentendo loro l’adozione di un’organizzazione di lavoro adeguata, “cucita” in base alle proprie esigenze personali, sempre nei limiti consentiti. Nella maggioranza dei casi, gli orari di lavoro non sono ripartiti tenendo conto di queste esigenze, soprattutto per le lavoratrici madri, mancanza, questa, che non è compensata neanche da interessanti opportunità di carriera, così che il contratto a tempo pieno resti l’esclusivo trampolino di lancio per occasioni di crescita professionale. Seppur in astratto siano innegabili i vantaggi del part-time, la minor presenza sul posto di lavoro si traduce spesso in scarsa conoscenza dei potenziali pericoli, oltre che minore formazione in merito e controlli più saltuari da parte dei

⁶ Letteratura specialistica in materia indica la necessaria adozione di misure di tipo organizzativo quali l’eliminazione di cicli troppo lunghi, l’alternanza con turni di riposo, una lunghezza regolare dei turni di notte, la riduzione dei carichi di lavoro, la predisposizione di ambienti di riposo e di una prevenzione creativa. Sul punto, Regione Emilia Romagna, *Lavoro notturno. Tutela della salute e sicurezza dei lavoratori*, in *Lavoro e Salute*, supplemento al n. 11, inserto n. 5, in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Modelli organizzativi*.

⁷ È unanime il consenso degli studi in materia sul fatto che il lavoro notturno sottoponga a rischi addizionali. Per approfondimenti, *Società Italiana di Medicina del Lavoro ed Igiene Industriale, Linee Guida per la sorveglianza sanitaria degli addetti a lavori atipici*, Pavia, 2004, 56 ss.

⁸ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Working time and work-life balance in European companies*, Establishment Survey on Working time 2004-2005, Dublino, 2006, nonché European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Combining family and full-time work*, Dublino, 2005, in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Modelli organizzativi*; M. Jespen, *La flessibilità del lavoro e la conciliazione dei tempi di vita familiare e della vita professionale. Quale ruolo della flexicurity?*, in G. Farrell, S. Sperber, *Flessibilità del lavoro, proposte politiche*, Consiglio europeo, Strasburgo, 2006.

superiori, aspetti da non sottovalutare se si considera che nella maggioranza dei casi i contratti part-time sono perfettamente fungibili con lavori a tempo pieno.

Specchio del cambiamento che investe il mercato del lavoro, dei fenomeni che attraversano trasversalmente la società, quali l'individualizzazione dei modi di vivere e la rivendicazione dei propri spazi e della propria autonomia operativa, è la diffusione del telelavoro. Nelle sue diverse modalità di esercizio, presso il domicilio del lavoratore, in alternativa a strutture di terzi, o alla fattispecie mista, esso risponde alla volontà delle imprese di ridurre i costi, incidendo soprattutto su quello della manodopera, diretto o indiretto. Tra le varie tipologie elencate quella domiciliare presenta maggiori criticità. I principali rischi professionali, generali e da flessibilità, possono ricondursi al pericolo di isolamento del lavoratore dal contesto lavorativo, accompagnato da una carente percezione e soddisfazione per i risultati raggiunti, scarsa illuminazione, postazione di lavoro non ergonomica, orari disordinati, interferenze familiari. Sul versante della salute e sicurezza⁹ sul posto di lavoro è evidente che, essendo i locali nella piena disponibilità del lavoratore, molti adempimenti del datore di lavoro, in merito, ad esempio, agli obblighi di formazione, informazione sull'utilizzo di sostanze pericolose, normativa antincendio, pronto soccorso, diventano evanescenti. Potrebbe essere risolutorio predisporre un progetto di telelavoro che analizzi pedissequamente i sistemi di supporto (piani d'appoggio, sedili, schermi del computer, ecc.) e le modalità esecutive secondo principi di ergonomia cognitiva, le tecnologie utilizzate, l'organizzazione degli orari di lavoro, la formazione, la sorveglianza sanitaria¹⁰. Tralasciare gli aspetti ergonomici significa andare incontro, con elevate probabilità, a disturbi muscoloscheletrici, soprattutto per gli arti superiori. La distanza dall'impresa come luogo fisico, causa di rotture nel quadro spaziotemporale dell'esercizio del lavoro, impone una ridefinizione di tempi e spazi, privati e professionali. Difatti la sfera privata e quella professionale tendono spesso a confondersi e sovrapporsi: i tempi solitamente impiegati per gli spostamenti diventano tempi di lavoro, i quali ultimi si impiegano, spesso, anche per mansioni private. A prescindere dalla soddisfazione derivante da un maggior margine di autonomia nel pilotare la propria vita professionale e privata, a ben

⁹ La maggiori implicazioni per la salute e sicurezza, rileva uno studio dell'Agenzia europea sono direttamente legate al fatto che tale fattispecie sintetizza la prestazione di chi lavori con un videoterminale topograficamente al di fuori delle imprese cui la prestazione inerisce. In merito, European Agency for Safety and Health at Work, *The changing world of work, from aging workers to teleworkers*, in *Forum 5*, 2000, in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Modelli organizzativi*.

¹⁰ Queste le considerazioni mosse di uno studio olandese che applica una strategia suddivisa in quattro step (*screening, observation, analysis e evaluation*), per analizzare l'impatto del telelavoro, sulla salute e sicurezza dei lavoratori. Sul punto, E. Overgaard, L.P.A. Brandt, K. Ellemann, S. Mikkelsen, J.H. Andersen, *Tingling/numbness in the hands of computer users: Neurophysiological findings from the NUDATA study*, in *International Archives of Occupational and Environmental Health*, ottobre 2004, vol. 77, n. 7, 521-525.

vedere, il telelavoro non è un vero e proprio tempo di sostituzione, quanto, piuttosto, un tempo di sovrapposizione, che allunga, nella maggioranza dei casi, l'orario di lavoro.

Guardando al mutamento della componente soggettiva della forza lavoro, avvenuto, gradualmente, in concomitanza con l'evolversi dei modelli organizzativi, si è assistito al moltiplicarsi tra le fila degli occupati di giovani, donne, over 50 ed immigrati, più frequentemente adibiti a contratti di lavoro non standard. Tale categoria, definita come quella dei lavoratori vulnerabili, identifica coloro che, per alcune caratteristiche soggettive, quali l'età, la diversa provenienza, la scarsa esperienza e formazione, potrebbero incorrere in pericoli di notevole entità o addirittura essere esposti a rischi nuovi ed emergenti.

Negli ultimi anni, in controtendenza rispetto ad un passato che vedeva le donne assenti dal panorama laburistico oppure relegate a svolgere professioni di "seconda classe" che mai avrebbero potuto coinvolgere il sesso opposto, si è assistito ad un notevole incremento percentuale della loro presenza nella forza lavoro¹¹. Attestato il traguardo quantitativo, l'attenzione si è spostata, invece, sul mercato del lavoro e, nello specifico, sulla qualità degli impieghi femminili. Seppur ridotto il *gender gap*, sotto questo profilo, amaramente, si deve constatare che restano ferme le tradizionali differenze di genere nelle tipologie di lavoro esercitate, nelle forme contrattuali, nelle possibilità di carriera e nei correlati profili di tutela del benessere psicofisico. I contesti lavorativi si sono poco adeguati alla presenza delle donne: le apparecchiature di lavoro, i dispositivi, sono calibrati ancora per un uso prevalentemente maschile, non prendono in considerazione le caratteristiche biologiche e fisiologiche del corpo femminile. Tali aspetti dovrebbero essere presi in seria considerazione per una valutazione dei rischi maggiormente sensibilizzata alle differenze di genere e funzionalizzata alla tutela della donna in sé, anche a prescindere da eventi quali la gravidanza, l'allattamento, il puerperio, a cui era stata dedicata, in via esclusiva, l'attenzione del legislatore. Tutela rafforzata dovrebbe essere prevista per le lavoratrici in età riproduttiva, soprattutto se a contatto con agenti chimici, pericolosi per il sistema ricreativo della donna e potenzialmente nocivi per la salute del nascituro. Questo, a maggior ragione, alla luce della smentita correlazione tra la maggiore presenza delle donne nel mercato del lavoro e la riduzione di fertilità: nell'ultimo decennio

¹¹ Confronti internazionali sono sorti sulla "quantità" e "qualità" dell'occupazione delle donne; la questione del lavoro "per il mercato" delle donne solleva quella dell'assetto della famiglia e più in generale di quali valori o interessi siano più meritevoli da sostenere con le politiche pubbliche. Si veda European Agency for Safety and Health at Work, *Gender issues in safety and health at work*, 2003; European Agency for Safety and Health at Work, *Mainstreaming gender into occupational health and safety*, 2004, in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Modelli organizzativi*; nonché Eurostat, *Work and health in the EU: A statistical portrait 1994-2002*, 2004, in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Modelli organizzativi*.

si è osservata come in Paesi ad elevata partecipazione femminile al lavoro (Danimarca, Svezia, Gran Bretagna, Finlandia) i tassi di fertilità sono maggiori di quelli riscontrati nei Paesi a bassa partecipazione (Italia, Spagna, Grecia). Il *discrimen*, difatti, risiede nelle diverse politiche sociali ed economiche che, in alcuni casi a dispetto di altri, favoriscono maggiormente le problematiche conciliative.

Quanto all'impatto delle tipologie contrattuali, la sociologia del lavoro¹² ha messo in evidenza che in quasi tutti i Paesi sviluppati, l'occupazione femminile si è accresciuta principalmente attraverso il lavoro a tempo parziale (oltre ad una percentuale inferiore che le vede impegnate in collaborazioni a progetto e prestazioni d'opera occasionali), istituto che, almeno in astratto, dovrebbe agevolare il raccordo tra vita privata e professionale. Sul versante pratico, come già precedentemente argomentato, la modulazione oraria, spesso, non è così flessibile e tanto ben distribuita da assurgere a tale finalità. Innegabile, comunque, che il massivo ricorso del part-time da parte delle donne è sintomo che la conciliazione vita-lavoro era e resta ancora una problematica tutta femminile. Un importante analisi comparativa, condotta dall'OECD¹³ mette in luce l'importanza della disponibilità di *childcare* formale e di congedi parentali per l'occupazione delle donne, in particolare di quelle poco istruite. In alcuni Paesi, come l'Italia, poi, i servizi di cura per i bambini piccolissimi sono scarsi perché è particolarmente diffusa l'opinione che i bambini in età prescolare soffrirebbero del fatto che la mamma lavora, ma questa obiezione si fonda su un'indagine ormai vecchia e contrasta con le più recenti tendenze. Di fatto, quindi, in Italia gran parte dell'aiuto per la cura dei figli è prestato dalle reti parentali, in particolare dalle nonne, che vivono spesso molto vicino ai figli e alle figlie.

Tra i lavoratori vulnerabili un posto di rilievo appartiene ai giovani, considerato che i dati statistici europei mostrano che il tasso di infortuni sul lavoro per i lavoratori di età compresa tra i 18 e i 24 anni è superiore del 50% a quello delle altre fasce d'età¹⁴. Nonostante il dato sia particolarmente allarmante, un'analisi strutturale condotta dall'Agenzia europea per la salute e sicurezza¹⁵ fa

¹² Si richiama, E. Reyneri (a cura di), *Il lavoro delle donne*, in CNEL, *Il lavoro che cambia. Contributi tematici e Raccomandazioni*, 2008 in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Modelli organizzativi*.

¹³ Cfr. OECD, *Babies and bosses-Reconciling Work and family life: A synthesis of findings for OECD Countries*, 2007; nello stesso senso European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Combining family and full-time work*, Dublino, 2005, in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Modelli organizzativi*.

¹⁴ Si verifichino i dati statistici, Eurostat, *Work and health in the EU: A statistical portrait 1994-2002*, 2004, in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Modelli organizzativi*.

¹⁵ European Agency for Safety and Health at Work, *OSH in figures: Young workers – Facts and figures*, 2007, in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Modelli organizzativi*; nonché European Agency for Safety and Health at Work, *Protection for young people in the workplace*, 2007, in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Modelli organizzativi*.

emergere come nel lavoro effettuato da tale categoria il fattore rischio sia ingiustamente sottovalutato, pregiudicandone il processo di valutazione. Le ragioni alla base della necessità di una tutela “particolareggiata” risiedono, *in primis*, nella scarsa maturità fisica e psicologica dovuta all’età, uso più diffuso di alcool e sostanze stupefacenti, giustificata inesperienza accompagnata ad una formazione lacunosa, frutto di un *curriculum* spesso all’insegna dell’atipicità. Essere impiegati mediante forme contrattuali non standard, dalla durata differenziata, ma comunque non stabilizzanti, non permette al lavoratore giovane, anche soltanto per la brevità dell’esperienza, di acquisire una perfetta consapevolezza del proprio operato, dell’ambiente che lo circonda, dei propri diritti e responsabilità, esponendolo, più degli altri, a rischi ingenti, per lui inaspettati. Se a questo si va ad aggiungere l’irresponsabilità di datori di lavoro che destinano le forze più giovani a lavori fisicamente faticosi ed usuranti, non di rado al di là delle loro capacità e competenze, il quadro rischia di peggiorare; da qui il trinomio critico giovani – lavoro – infortunio che vede gli under 29 maggiormente a rischio di incidenti gravi e menomazioni. Fonti europee suggeriscono che il loro impiego in attività prevalentemente fisiche, spesso pesanti, li sottopone maggiormente al rischio di disturbi muscoloscheletrici e fattori quali rumore, vibrazioni, temperature estreme, manipolazione di sostanze pericolose. Alla luce di tali rilevazioni emerge la necessità di una valutazione dei rischi ben ponderata e calibrata sulle caratteristiche fisiologiche di tali soggetti, sulle loro effettive capacità di utilizzare i macchinari, sulla prudente osservazione dei comportamenti.

Tendenza europea, aggravata certamente dal blocco del *turn over* occupazionale che investe il nostro Paese, è l’invecchiamento della forza lavoro, da intendersi come accrescimento del numero dei lavoratori over 50. Il *vulnus* dei lavoratori anziani deriverebbe dal naturale e fisiologico declino delle forze fisiche e delle capacità percettive, dalla difficoltà di adattarsi ai mutamenti organizzativi ed ai continui cambiamenti tecnologici¹⁶. Come sottolineato da uno rapporto dell’Agenzia europea per la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro¹⁷, sarebbe opportuno mettere a punto modelli di organizzazione del lavoro parametrati ad un’età più avanzata, cominciando dal predisporre adeguati orari e ritmi di lavoro, interventi di adattamento ergonomico dei luoghi di lavoro e l’attivazione di

¹⁶ European Agency for Safety and Health at Work, *The changing world of work: trends and implications for occupational safety and health in the European Union*, 2002; nonché European Agency for Safety and Health at Work, *New trends in accident prevention due to the changing world of work*, 2002, in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (studi e inchieste sulla)*.

¹⁷ European Agency for Safety and Health at Work, *The changing world of work, from aging workers to teleworkers*, Magazine 2, 2000, in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Modelli organizzativi*.

progetti di informazione e formazione funzionali all'aggiornamento delle competenze.

Ulteriori sfide, da non sottovalutare, provengono dal forte flusso migratorio che pervade il nostro territorio. Tale presenza complica ulteriormente la gestione delle problematiche inerenti alla salute e sicurezza sul lavoro, essenzialmente a causa del diverso *background* culturale e delle difficoltà comunicative e relazionali manifestate nel contesto lavorativo¹⁸. Queste peculiarità sommate ai rischi addizionali, caratteristici delle nuove forme di lavoro, creano una miscela fatale: le statistiche ci dicono che il rischio di frequenza infortunistica annua per gli immigrati è di 1 su 10, 1 su 25 per gli italiani. Senza contare, poi, che questi lavoratori spesso sono in nero, pertanto maggiormente esposti all'evasione totale degli obblighi in materia di sicurezza e igiene del lavoro. Lontani da una valutazione dei rischi standardizzata, studi statistici evidenziano, difatti, la necessità di un approccio metodologico differenziato che tenga conto della tipizzazione di due famiglie di fattori: di tipo infortunistico e di tipo soggettivo. I primi afferiscono ad aspetti strutturali di organizzazione del lavoro, di tecnologie, strategie aziendali e politiche del personale. I secondi riguardano, invece, i deficit linguistici, la minore attenzione verso la propria integrità fisica e mentale, le condizioni di maggior debolezza contrattuale, il disorientamento rispetto ai contenuti del lavoro, alle relazioni verticali ed orizzontali e rispetto alla cultura del lavoro¹⁹.

Dei fenomeni di rischio collegati all'organizzazione del lavoro si è sentito sovente parlare con riferimento alla ripetitività, alla monotonia, ai ritmi troppo intensi, all'eccesso di carichi di lavoro, ai fattori psicosociali e alle problematiche connesse alla modificazione soggettiva²⁰. Pur essendo innegabile che l'organizzazione del lavoro sia fattore primario di rischio, i maggiori elementi di novità derivano dal fatto che le tecniche produttive di lavorazione mutano continuamente, non possono considerarsi un dato assunto, anche perché i loro effetti sono oggetto di continui studi. Una categoria di rischi nuovi, come evidenziato dall'Agenzia europea, ha trovato causa, non tanto in trasformazioni dell'attività produttiva, quanto piuttosto in cambiamenti della tipologia dei lavori

¹⁸ European Agency for Safety and Health at Work, Safety and Health at Work. *European Good Practice Awards 2007. Prevention of work-related MSDs in practice*, 2007, in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Modelli organizzativi*.

¹⁹ European Agency for Safety and Health at Work, *Literature study on migrant workers*, 20 novembre 2007, in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (studi e inchieste)*; G. Blasutig, *Sicurezza sul lavoro: immigrazione e nuove forme contrattuali*, relazione A.S.S. Alto Friuli, Gemona, 2004, nonché CESOS, ISPESL, *La percezione del rischio nei lavoratori extracomunitari*, in *Prevenzione Oggi*, 2005, vol. 1, n. 2.

²⁰ Cfr. European Foundation for the improvement of living and working conditions, *Working conditions in the European Union: work organisation*, 2009, in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (studi e inchieste sulla)*.

e delle fattispecie contrattuali. Il nuovo trend vede la diffusione di lavori atipici, frammentati, che non si svolgono più nelle sedi tradizionali e che spesso non implicano una rete di rapporti, potendo far capo anche ad un solo soggetto. A questi si aggiungono altri già esistenti, in continua trasformazione, anche solo normativa, come le fattispecie del lavoratore socio di cooperativa ed il telelavoro, i cui rischi sono, parzialmente, ancora in ombra.

I delineati mutamenti intervenuti nel mercato del lavoro e nei modelli organizzativi d'impresa²¹, l'emersione di nuove problematiche legate alla salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, ha aperto la strada a nuove sfide²² sul campo della prevenzione. Nonostante l'evidenza ed il peso di questi cambiamenti, il legislatore, sia comunitario che nazionale, non ha saputo tenerne conto come dimostra l'articolato normativo del d.lgs. n. 81/2008, legato a modelli organizzativi d'impresa di stampo fordista, contesti produttivi statici, di grandi dimensioni, con una forza lavoro stabile. Nell'attuale realtà organizzativa permangono ancora e si distribuiscono in maniera disomogenea i fattori di rischio legati ai modelli tradizionali, ossia i fattori di tipo fisico, forte pressione psicologica, sensazione di insicurezza e di instabilità del lavoro. Lo stesso accade anche nelle *high performance work organisation* e nei sistemi di *total quality management*, caratterizzati da decentramento decisionale, *team working* e flessibilità funzionale delle micro-strutture²³. D'altro canto, nell'impresa modulare, invece, attraverso processi di esternalizzazione o totale eliminazione delle attività marginali, lo strumento contrattuale funge da coordinatore tra le diverse articolazioni normative. La disomogenea distribuzione del rischio risulta ulteriormente acuita dalla interrelazione sistemica degli strumenti di flessibilità gestionale della singola realtà organizzativa, *sui generis* e mutevoli, e dall'accresciuta vulnerabilità della forza lavoro, dovuta alle ragioni suesposte. Vista l'inefficienza sul punto del d.lgs. n. 81/2008, ai fini di agevolare l'adozione di virtuose politiche prevenzionistiche e l'innalzamento dei livelli di tutela, soprattutto per le PMI, restie a causa delle limitate risorse economiche a disposizione, occorre semplificare ed adattare la normativa vigente all'innovato contesto laburistico, oltre che promuovere, anche attraverso sistemi premianti,

²¹ Cfr. Centro Studi Marco Biagi, *Organizzazione del lavoro e nuove modalità di prestazioni lavorative: partecipazione dei lavoratori e buone prassi a livello europeo in tema di salute e sicurezza del lavoro*, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 2008, parte I, sez. B in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Modelli organizzativi*.

²² Sulla c.d. nuova strategia per la salute e sicurezza sul lavoro, avviata dalla Commissione europea nel 2002, cfr. Commission des Communautés européennes, *Rapport sur l'évaluation de la stratégie communautaire de santé et de sécurité au travail 2002-2006*, SEC(2007)214 final, in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (studi e inchieste sulla)*.

²³ Si veda la literature review M. Giovannone, M. Tiraboschi, A. Corvino (a cura di), *Organizzazione del lavoro e nuove forme di impiego*, Ministero del lavoro e della previdenza sociale, 2008, in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (studi e inchieste sulla)*.

presso i datori di lavoro, approcci comportamentali orientati alla salute, secondo le direttive comunitarie. Lo stato di avanzamento ed il rispetto della disciplina prevenzionistica non possono essere scisse dalla dimensione organizzativo – procedurale, in cui punto di riferimento possono essere considerate le c.d. buone prassi, intese come «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 di rischi ed il miglioramento delle condizioni di lavoro»²⁴ elaborate e raccolte dalle Regioni, dall’Inail e dagli organismi paritetici²⁵.

1.2. Il lavoro atipico/flessibile ed i rischi per la sicurezza sul lavoro

La recente diffusione dei paradigmi organizzativi post-fordisti nei sistemi produttivi delle economie avanzate, la richiesta di flessibilità da parte delle imprese, si è accompagnata alla creazione di nuove forme contrattuali che hanno consentito un notevole ampliamento delle tipologie di rapporto di lavoro: questa l’origine del lavoro atipico. La classificazione di tali contratti ruota intorno a tre variabili: il carattere di stabilità del rapporto di lavoro (permanente o temporaneo); il regime orario di lavoro (a tempo pieno o parziale); infine, il riconoscimento (intero, ridotto o nullo) di diritti sociali derivante dalla relazione lavorativa.

Ciò premesso, si fanno rientrare nel lavoro atipico le seguenti categorie²⁶:

- 1) i contratti di lavoro subordinato, entro cui ricomprendere le tipologie di lavoro temporaneo, di lavoro decentrato, di lavoro a orario ridotto, modulato o flessibile, di lavoro a domicilio, di alternanza tra lavoro e formazione;
- 2) i contratti di lavoro autonomo e associato, tra cui, in particolare, il contratto di agenzia, le collaborazioni coordinate e continuative (ivi compreso il c.d. lavoro a progetto) e l’associazione in partecipazione;
- 3) i rapporti interpositori ed in particolare i contratti di somministrazione di lavoro attraverso cui si realizza una utilizzazione indiretta del lavoro altrui;
- 4) le forme di lavoro senza contratto, dalle ipotesi tipizzate dal legislatore (come i tirocini formativi e di orientamento, i piani di inserimento professionale, i lavori socialmente utili) sino a giungere a vere e proprie forme di lavoro irregolare e sommerso.

Tutto questo lavoro frammentato presenta problemi nuovi e diversi²⁷ rispetto a quelli tradizionali e, soprattutto, determina una quantità di fattori di rischio di

²⁴ Art. 2, lett. v, d.lgs. n. 81/2008.

²⁵ Art. 2, lett. ee, e art. 51, d.lgs. n. 81/2008.

²⁶ Cfr. M. Biagi, M. Tiraboschi, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2012.

cui, appena ora, si comincia ad assumere una certa consapevolezza. Il dato della minore percezione da parte degli atipici va affiancato alla dinamica reale degli infortuni sul lavoro dove il trend è chiaramente in crescita. L'Eurispes²⁸, paventa la possibilità che la situazione infortunistica degli atipici sia più grave di quella rappresentata dalle cifre ufficiali, riguardando queste ultime solo gli eventi denunciati e quelli riconducibili alla particolare mansione svolta al momento dell'evento infortunistico. Forse la preoccupazione di una condizione contrattuale "precaria", la scarsa esperienza e formazione in materia di salute e sicurezza, li inducono ad ignorare e/o prestare poca attenzione ai pericoli che si celano nell'ambiente di lavoro, esponendosi così, inconsapevolmente, ad un maggiore rischio di infortuni. Concorrono altresì a questo dato tutte le problematiche tradizionalmente correlate allo *status* di atipico: scarsa autonomia decisionale, assunzione di ruoli marginali nell'azienda, adibizione a mansioni usuranti che spesso esorbitano dalle competenze possedute, marginalizzazione all'interno dell'organizzazione aziendale, carenza di tutela sindacale e potere contrattuale, minor protezione legale connessa a regimi di responsabilità datoriale fortemente frammentati. Circostanza aggravante è la marcata appartenenza degli atipici alle fila dei lavoratori vulnerabili (donne, giovani, immigrati), circostanza che va a sommare le reciproche "debolezze" e ad innalzare ancor più il livello di rischio. Uno studio condotto dall'Agenzia europea per la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro mostra come, accanto ai rischi noti e censiti legati al tipo di lavoro svolto, emergano altre fattispecie legate alle nuove forme di organizzazione del lavoro, oltre che a disturbi di natura psicosociale, stress intenso, depressione, problemi nervosi, gastriti, derivanti, principalmente, dall'incertezza occupazionale e dalle difficoltà di integrazione nel contesto aziendale. I mutamenti organizzativi generano la c.d. *job insecurity* che va considerata nella sua accezione oggettiva ovvero come effettiva possibilità di perdita del posto di lavoro e nella valenza soggettiva, ossia come percezione di una potenziale minaccia alla continuità della propria attività professionale o alla perdita di aspetti importanti della stessa (insicurezza quantitativa o qualitativa)²⁹. È evidente, come sottolinea parte della dottrina³⁰, che si tratta di un fenomeno soggettivo che si basa su percezioni

²⁷ Sui rischi particolari cui sono soggetti i lavoratori atipici si veda S. Ferrua, M. Giovannone, M. Tiraboschi, *Gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari e tipologie di lavoro flessibile: la valutazione del rischio*, in M. Tiraboschi, L. Fantini (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)*, cit.

²⁸ Eurispes, *Incidenti sul lavoro e lavoro atipico*, Roma, 2003, in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (studi e inchieste sulla)*.

²⁹ Sul punto J. Hellgren, M. Sverke, K. Isaksson, *A two-dimensional approach to job insecurity: consequences for employee attitudes and well-being*, in *European Journal of Work and Organization Psychology*, 1999, vol. 8, 179-195.

³⁰ L. Greenhalgh, Z. Rosenblatt, *Job Insecurity: Toward Conceptual Clarity*, in *The Academy of Management Review*, 1984, vol. 9, n. 3, 438-448; E. Roskies, C. Louis-Guerin, *Job insecurity in*

individuali. Per cui, pur se di fronte alla medesima situazione, la sensazione di precarietà può variare da un individuo all'altro. Nelle ipotesi più estreme, da una forte condizione di stress psicologico da precariato, la *job insecurity* può dar luogo, nel lungo termine, a gravi patologie alla stregua di infarto e tumori³¹. I precari soffrirebbero parecchio anche il fenomeno dell'emarginazione nel contesto lavorativo, oltre quello dello scarso coinvolgimento e della scarsa partecipazione alle iniziative aziendali in materia di salute e sicurezza. A questo si può aggiungere una profonda insoddisfazione qualora essi siano impiegati in lavori oltre che temporanei anche di bassa qualifica.

Alla luce del quadro ricostruito, in ambito di tutela della salute, nei lavori atipici si pongono almeno tre principali ordini di problemi relativi il primo alla esatta definizione delle responsabilità, il secondo riguarda modalità e tipologia della valutazione dei rischi e delle attività di formazione ed informazione, il terzo concerne l'attuazione della sorveglianza sanitaria. Procedendo per punti occorre dire che, soprattutto per talune attività più complesse, in cui c'è un maggiore margine di autonomia, è difficile risalire a quale delle parti del rapporto di lavoro spetti la responsabilità su questioni di salute e sicurezza. Circa il secondo aspetto per molte attività atipiche si auspica una formazione aggiuntiva, soprattutto per quei settori in cui risulta carente (come nelle ipotesi di *week end job* o dei lavoratori immigrati), e una valutazione dei rischi integrata, che tenga in debito conto le peculiarità dei lavoratori atipici. Tutto può essere agevolato dalla presenza di una sorveglianza sanitaria adeguata, in cui il medico competente dell'azienda effettui i dovuti sopralluoghi e abbia ben presente le condizioni di lavoro e di rischio dell'attività d'impresa.

1.3. L'appalto ed i rischi per la sicurezza sul lavoro

Nel contesto di innovazione sin ora analizzato, va altresì posto l'accento sul fatto che la sempre più marcata specializzazione delle attività, dovuta allo sviluppo tecnologico, nonché alla complessità ed integrazione dei processi produttivi moderni e alle nuove possibilità di coordinamento a distanza fra produttori, ha reso più frequente il ricorso a scelte di esternalizzazione produttiva, attuata dalle imprese mediante strumenti giuridici quali appalto, somministrazione e distacco di manodopera, imponendo di considerarne i riflessi sulla salute e sicurezza dei lavoratori. L'analisi che si intende condurre in tale sede muoverà da

managers: Antecedents and consequences, in *Journal of Organizational Behavior*, 1990, n.11, 345-359.

³¹ European Agency for Safety and Health at Work, *Expert forecast on emerging psychosocial risks related to occupational safety and health*, Luxembourg, 2007, in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Modelli organizzativi*.

una duplice considerazione delle scelte di esternalizzazione, indagandone i profili statici, dunque la definizione e le ragioni che ne sottendono il ricorso, ed i profili dinamici che consentono di verificare i rischi che potrebbero riverberarsi principalmente in capo ai lavoratori.

Preliminarmente, è indispensabile chiarire che per “esternalizzazione” delle attività produttive, comunemente *outsourcing*, si intende il trasferimento all'esterno di attività non rientranti nel *core business*, ossia quelle che non costituiscono le competenze chiave dell'azienda. A giustificare la scelta di scorporare parte delle proprie attività produttive per devolverle ad imprese indipendenti vi è anzitutto una ragione di carattere economico: la sostituzione di costi fissi con costi variabili, proporzionati all'entità delle merci e dei servizi acquistati. Oltre quest'aspetto, un'indagine condotta nel 2005 dalla *Deloitte Consulting*³² ha individuato altre sei ragioni: espansione delle competenze, aumento di flessibilità, maggiore focalizzazione sul *core business*, accesso a lavoro più qualificato, trasferimento parziale del rischio imprenditoriale all'esterno, mancanza di competenze sufficienti all'interno. In realtà, l'impresa decentrante crede di risparmiare esternalizzando determinate attività, tuttavia, nel medio-lungo periodo, questa mossa potrebbe rivelarsi controproducente, anche in termini di costi. L'evidenza empirica, infatti, dimostra che i risultati economici derivanti da tali processi sono altalenanti, presentano insidie inaspettate per molti attori economici; solo di recente le organizzazioni imprenditoriali hanno cominciato a riconoscere i costi reali ed i relativi rischi connessi ai processi di esternalizzazione. Perché un processo di esternalizzazione funzioni veramente, è necessario che l'accordo stipulato fra decentrante e decentrato sia completo, trasparente, non nasconda ulteriori costi di transazione o, peggio, non riveli, in un secondo momento, dei costi irrecuperabili, c.d. *sunk costs*.

L'indagine summenzionata individua ben cinque modelli di *outsourcing*, cui possono essere ricollegati rischi specifici:

1) *Centralize-Standardize-Outsource*: si verifica quando un'impresa consolida e standardizza i processi centralmente, al proprio interno, per poi trasferirli all'esterno solo in un secondo momento, dopo che sono stati ben assimilati.

2) *Transform-Operate-Transfer*: l'impresa esterna trasforma una determinata funzione, la gestisce per un breve periodo prima di trasferirla al committente.

3) *Commodities Outsourcing*: l'impresa decide di trasferire all'esterno funzioni non rientranti nel core business e non ritenute strategiche ad un soggetto esterno specializzato in queste aree.

4) *Risk Transfer (“Insurance”)*: è il modello c.d. assicurativo.

³² *Calling a Change in the Outsourcing Market*, Aprile 2005.

5) *Shifting Fixed Costs to Variable Costs*: sono trasferiti all'esterno servizi così da trasformare costi correnti fissi in costi variabili, con l'obiettivo di influenzare il consumo interno di tali servizi.

In caso di appalto, la gestione della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro incontra le sue difficoltà principalmente a causa della natura triangolare del rapporto³³. La diversificazione dei centri del potere decisionale, dovuta alla presenza di una molteplicità di imprenditori, con strutture e apparati non sempre omogenei, rende labili i confini tra i diversi ruoli, frammenta i regimi di responsabilità datoriale, anche per ciò che concerne l'attuazione degli obblighi di sicurezza. Da ciò discende che gran parte degli infortuni sul lavoro è causata da consistenti vuoti di responsabilità e di organizzazione, oltre che, come anche in caso di somministrazione e distacco, dalla difficoltà di lavorare in un ambiente esterno, nel quale spesso non si concede la giusta attenzione alla prevenzione dei rischi per i lavoratori. Difatti le pressioni economiche che spingono l'impresa ad esternalizzare, insieme alla tendenza verso gare "a ribasso", potrebbero incidere negativamente sulla gestione di aspetti legati alla qualità dell'impiego (ad esempio attraverso l'omissione delle attrezzature di equipaggiamento necessarie). Anche la valutazione dei rischi di una data attività è motivo che induce l'impresa ad esternalizzare, in base al principio secondo cui il rischio "segue" il lavoratore. A conferma, una ricerca³⁴ condotta nel settore dell'estrazione mineraria statunitense rileva come il 46 % delle vittime di incidenti mortali sia rappresentato proprio da lavoratori in appalto, anche a fronte di un orario di lavoro ridotto.

Ad arginare conseguenze disastrose è intervenuta la normativa italiana sulla salute e sicurezza, focalizzata proprio sull'appalto d'opera e sulla somministrazione. È l'art. 26 del d.lgs. n. 81/2008, comunemente Testo Unico salute e sicurezza, ad affrontare la tematica, dedicando il comma 1 all'elencazione degli obblighi che sussistono in capo al committente, ossia:

- «la verifica dell'idoneità tecnico-professionale delle imprese appaltatrici o dei lavoratori autonomi a cui egli si affida». Ciò significa che il committente deve acquisire il certificato di iscrizione alla CC.IAA. della propria controparte contrattuale e una autocertificazione da parte della stessa della propria idoneità tecnico-professionale rispetto alle lavorazioni oggetto del contratto;
- «l'informazione dettagliata ai propri partner commerciali in merito ai rischi specifici esistenti nell'ambiente in cui essi andranno ad operare in esecuzione del relativo contratto».

³³ M. Quinlan, *Organisational Restructuring/Downsizing, OHS Regulation and Worker Health and Wellbeing*, 2007, in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Modelli organizzativi*.

³⁴ D. Rousseau, C. Libuser, *Contingent workers in high risk environments*, in *California Management Review*, 1997, vol. 39, n. 2.

Il comma 2, invece, impone ai singoli datori coinvolti nell'esternalizzazione l'obbligo di cooperazione nella predisposizione ed attuazione delle misure di prevenzione e protezione, anche al fine di eliminare i rischi dovuti ad interferenze³⁵ tra le attività dei vari soggetti coinvolti nel processo produttivo. Proprio in merito a tali rischi il legislatore ha imposto l'obbligo di specifica dei costi di gestione degli stessi nel testo del contratto, a pena di nullità, e la non suscettibilità al ribasso. Diversamente, nella prassi, l'indicazione dettagliata delle voci di costo viene solitamente inserita nel documento unico di valutazione dei rischi (DUVRI), allegato al regolamento contrattuale, che ad esso fa espresso rinvio. Il DUVRI è lo strumento che consente ad ogni parte datoriale che voglia avvalersi di un contratto di fornitura o servizi di identificare i rischi interferenziali, che le attività dei soggetti coinvolti nell'esternalizzazione possono di fatto determinare, nonché le misure volte alla loro riduzione o eliminazione. In questo senso il DUVRI non è solo un obbligo penalmente sanzionato, ma è un importante strumento in mano al committente per effettuare una reale valutazione dell'adeguatezza dell'organizzazione del sistema di sicurezza approntato dall'appaltatore, attraverso il coordinamento tra i responsabili del servizio di prevenzione e protezione (RSPP) del committente e dell'appaltatore. Stessa *ratio* anche all'origine della responsabilità solidale tra committente e appaltatore, in caso di infortuni, per il danno³⁶ subito dal lavoratore dipendente dell'appaltatore, che chiama a rispondere il committente anche in assenza di una responsabilità diretta rispetto all'evento.

La tipicità fisiologica dell'appalto oltre a ripercuotersi sulla delimitazione e sull'imputazione delle responsabilità, rende problematica l'azione di prevenzione. Infatti è meno complesso per il datore di lavoro attuare una politica della sicurezza, nonché programmare e organizzare le misure di prevenzione e protezione, all'interno della propria azienda, che non attuarla in un ambiente predisposto da altri, nel quale operi contemporaneamente una pluralità di imprese. A fronte di tali caratteristiche, le tecniche principali con cui il legislatore ha inteso raggiungere un maggior grado di effettività della prevenzione, quindi più ampie garanzie per la salute dei lavoratori negli appalti, sono rappresentate, da un lato, dal coinvolgimento del committente come attore principale, dall'altro, dalla

³⁵ In tal sede per interferenza si intende qualsiasi possibile interazione/contacto, derivante da attiguità/sovrapposizioni (spaziali e/o funzionali). Dei rischi da interferenze si è occupata anche la Corte di Cassazione nella sentenza n. 5420/2011 che abbraccia una visione sostanziale del concetto, andando a ricomprendervi non solo i contatti rischiosi che possono intercorrere tra i dipendenti del committente e quelli dell'appaltatore ma anche ipotesi di interferenze di tipo funzionale, intese come il susseguirsi logico-temporale delle operazioni svolte dai diversi soggetti economici che intervengono, anche in momenti diversi, nelle lavorazioni.

³⁶ È opportuno chiarire che il regime di responsabilità solidale riguarda il c.d. danno differenziale, vale a dire quella parte delle voci di danno liquidate in via giudiziale che tuttavia superano l'importo indennizzato dall'Inail.

proliferazione delle figure professionali e quindi dei soggetti responsabili in materia di sicurezza, in linea con una politica di sicurezza integrata. Soltanto attraverso il continuo dialogo³⁷ fra i soggetti coinvolti, l'instaurazione di canali stabili di comunicazione che si occupino, oltre che delle problematiche prettamente economiche, anche degli aspetti di salute e sicurezza e che siano in stretto contatto fra loro per ridurre ai minimi termini le asimmetrie informative, è possibile giungere ad una gestione efficace ed efficiente del fenomeno delle esternalizzazioni anche da questo punto di vista.

2. La risposta dell'ordinamento giuridico italiano ai rischi (antichi e nuovi) per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Il mutato contesto normativo di riferimento

2.1. Dal d.lgs. n. 626/1994 al d.lgs. n. 81/2008 e s.m.i.: una nuova cultura della salute e sicurezza sul lavoro

In Italia la l. n. 626/1994 ha svolto un'importante funzione di ammodernamento nella cultura della salute e sicurezza sul lavoro, superando le normative precedenti e recependo le novità che si affacciavano sul panorama europeo³⁸. Finalmente si arriva ad un approccio integrato rispetto al problema della sicurezza, richiedendo la creazione di un sistema aziendale di gestione del rischio, guidato, oltre che dai tradizionali principi economici e tecnici, anche dal principio della prevenzione. Non più solo la macchina ma l'uomo al centro dell'organizzazione della sicurezza. Le novità più rilevanti introdotte dal decreto sono state l'obbligo di valutazione dei rischi e la presenza di un Servizio di prevenzione e protezione in gestione al datore di lavoro. Si introduce un quadro di azione unico e generale nel quale il datore di lavoro diviene una figura attiva e responsabile cui viene richiesto di individuare, valutare, ridurre e controllare i fattori di rischio mediante la programmazione delle attività di prevenzione, in linea a principi e misure prestabiliti, l'informazione, la formazione e la consultazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti, l'organizzazione di un servizio di prevenzione, i cui compiti sono espletati da una o più persone designate dal datore di lavoro, oppure, in alcuni casi, direttamente dal datore di lavoro. Siamo di fronte ad un sistema prevenzionistico di stampo piramidale con

³⁷ D'altronde la necessità di un dialogo costante è presente in maniera chiara ed inequivocabile anche nel Testo Unico delle norme in materia di tutela di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, dove, all'art. 26, si tratta degli obblighi connessi in particolare ai contratti di appalto e di opera, facendo continuo riferimento alla necessità, per i soggetti coinvolti, di cooperare e di coordinarsi per l'attuazione di misure di prevenzione e protezione dei lavoratori.

³⁸ Il d.lgs. n. 626/1994 recepisce la direttiva quadro 391/1989 e sette direttive particolari.

al vertice il datore di lavoro, basato sulla partecipazione attiva e diffusa di tutte le componenti sociali, le quali, ognuna per la propria parte di competenza, deve collaborare per il raggiungimento dell'obiettivo sicurezza. Scopo finale, quello di assicurare una più elevata protezione dei lavoratori, abbassando gli indici infortunistici alquanto elevati nel nostro Paese.

Il d.lgs. n. 81/2008, Testo Unico sicurezza, nasce per sostituire il d.lgs. n. 626/1994. Le ragioni³⁹ dell'intervento legislativo risiedono nella particolare attenzione riservata al tema della salute e sicurezza, anche a livello comunitario, aspirando al raggiungimento dell'obiettivo, fissato dall'Unione europea, di ridurre gli infortuni sul lavoro del 25% entro il 2012. A tal uopo il Testo Unico si pone, almeno in astratto, come un testo avente natura non solo compilativa ma anche innovativa del sistema vigente. Il d.lgs. n. 81/2008 ha ridefinito il campo di applicazione oggettivo e soggettivo della normativa sulla salute e sicurezza sul lavoro, alla luce dei principi e criteri previsti alle lett. *b* e *c* dell'art. 1, comma 2, l. delega n. 123/2007. Con specifico riferimento al campo di applicazione oggettivo, l'art. 3 statuisce espressamente l'applicabilità della normativa antinfortunistica a «tutti i settori di attività, pubblici o privati» e «a tutte le tipologie di rischio». Il campo di applicazione soggettivo è definito dal combinato disposto dell'art. 2, comma 1, lett. *a*, e dell'art. 3, in base ai quali, richiamando la definizione di «lavoratore»⁴⁰ del d.lgs. n. 626/1994, si estende la vigenza a tutti i lavoratori, sia autonomi che subordinati, oltre che ai soggetti ad essi equiparati⁴¹ (sono esclusi soltanto i lavoratori domestici e familiari)⁴². Accogliendo il principio di effettività della tutela, il decreto supera la precedente impostazione che era ristretta al lavoratore subordinato e non prendeva in considerazione il *discrimen* della tipologia contrattuale.

Il Testo Unico dà vita all'annoso progetto di riorganizzare in un unico articolato normativo la disciplina in materia di salute e sicurezza sul lavoro, rivisitandola, attraverso l'armonizzazione di tutte le leggi vigenti, nel pieno

³⁹ Sulle ragioni alla base dell'intervento legislativo si vedano i contributi di AA.VV., *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 2007, supplemento al n. 2.

⁴⁰ Il lavoratore è una persona che svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al sol fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari.

⁴¹ Vengono equiparati alla figura del lavoratore: i lavoratori di cooperative o di società, anche di fatto; l'associato in partecipazione di cui all'art. 2549 ss. c.c.; soggetto beneficiario delle iniziative di tirocini formativi e di orientamento (art. 18 della l. 24 giugno 1997, n. 196), promosse al fine di realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro e/o di agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro; l'allievo degli istituti di istruzione ed universitari ed il partecipante ai corsi di formazione professionale nei quali si faccia uso di laboratori, attrezzature di lavoro in genere, agenti chimici, fisici e biologici.

⁴² Sul punto G. Santoro-Passarelli (a cura di), *La nuova sicurezza in azienda – Commentario al Titolo I del D.lgs. n. 81/2008*, Ipsoa-Indicitalia, Milano, 2008.

rispetto della ripartizione di competenze prevista dall'art. 117 Cost. Tale progetto viene completato grazie all'emanazione del d.lgs. n. 106/2009, con le sue «disposizioni integrative e correttive» al d.lgs. n. 81/2008, che, muovendosi nell'ambito della delega concessa dal Parlamento al Governo in materia di salute e sicurezza, deve attenersi a principi e criteri direttivi stabiliti nella l. n. 123/2007. Questo legame ha fatto sì che, nonostante l'introduzione di alcune modifiche, il decreto correttivo non mostrasse una grande valenza innovativa, riproponendo l'impianto e la struttura del d.lgs. n. 81/2008: una parte generale (titolo I), nella quale sono collocati i principi comuni e le disposizioni di sistema applicabili a tutti i settori di attività e a tutte le tipologie di rischio, parti speciali (Titoli da II a XIII), ciascuna delle quali contenente sia la disciplina di recepimento di specifiche direttive comunitarie che quella parte delle normative italiane di dettaglio delle materie trattate⁴³. La scelta di proseguire lungo binari già tracciati è dovuta alla posizione conservatrice delle regioni⁴⁴ e delle parti sociali⁴⁵, poco inclini ad avventurarsi in terreni mai solcati. Siamo di fronte ad un "codice" della sicurezza, che ordina le principali norme vigenti, lontani dalle finalità di un testo unico, esplicitate all'art. 1 nel senso di coordinare e ricondurre a sistema disposizioni di diversa ispirazione e natura. Si è sostanzialmente persa l'occasione, suggerita dalle migliori esperienze internazionali e comparate⁴⁶, di superare un'impostazione ormai obsoleta concepita ancora sull'osservanza pedissequa del precetto, transitando, piuttosto, anche attraverso incentivi, ad un moderno *management by objectives*⁴⁷, volto a integrare obiettivi e politiche per la salute e sicurezza in tutti gli aspetti organizzativi (strutturali, operativi ed esecutivi) e gestionali del lavoro. Si pensi, a titolo esemplificativo, all'aggiornamento di codici di condotta, alla sperimentazione di buone prassi, alla certificazione dei modelli organizzativi in uso, alla valorizzazione della bilateralità, ad una gestione maggiormente partecipata con una costante informazione e formazione dei lavoratori, alla responsabilizzazione del committente nella selezione di operatori affidabili verso cui esternalizzare fasi del lavoro, e così via.

Nonostante il Testo Unico sicurezza sia certamente utile per razionalizzare una normativa frammentata, un intreccio tra principi e disposizioni di varia

⁴³ Così la relazione tecnico-normativa di illustrazione del d.lgs. n. 106/2009.

⁴⁴ Si veda la posizione negativa sullo schema di d.lgs. 27 marzo 2009 assunta dalle regioni nella Conferenza Stato-Regioni del 29 aprile 2009.

⁴⁵ Le articolate posizioni delle parti sociali, comprese le note depositate nel corso delle audizioni parlamentari, sono reperibili in *www.adapt.it*, indice A-Z, voce *Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*.

⁴⁶ Si veda la *literature review* M. Giovannone, M. Tiraboschi, A. Corvino (a cura di), *Organizzazione del lavoro e nuove forme d'impiego*, cit.

⁴⁷ Insiste su questo aspetto soprattutto l'allora ministro del lavoro Maurizio Sacconi. Si veda *Rapporto annuale Inail 2008 – Discorso del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali Maurizio Sacconi*, Roma, 24 giugno 2009.

matrice, tra loro poco o nulla coordinati, il “correttivo” subentra, con una certa urgenza, per porre rimedio agli errori materiali e tecnici presenti nella precedente disciplina⁴⁸, nonché per superare le difficoltà operative, le criticità e le lacune evidenziate nei primi mesi di applicazione delle nuove regole. Il Testo Unico, per fare un esempio, equiparava il volontario a un vero e proprio lavoratore subordinato, senza considerare le peculiarità della prestazione resa dal volontario, penalizzando oltremodo le associazioni di volontariato che rappresentano una delle manifestazioni più vitali della nostra società. Al riguardo, il d.lgs. n. 106/2009 garantisce ai volontari⁴⁹, non solo in via generale una tutela analoga a quella garantita ai lavoratori autonomi in termini di fornitura di dispositivi di protezione individuale ed attrezzature di lavoro, ma anche una tutela “rafforzata” ove essi siano chiamati ad operare all’interno di una organizzazione lavorativa (si pensi al volontario che operi all’interno di un ospedale), consistente nella informazione sui rischi presenti nel luogo in cui siano chiamati ad operare e nella eliminazione, da parte dell’utilizzatore, dei rischi derivanti dalle interferenze tra le attività del volontario e quelle dei lavoratori dell’utilizzatore. Risponde ad una logica di maggiore effettività della normativa antinfortunistica l’individuazione dei casi in cui è necessario che, in ipotesi di appalto, il committente debba predisporre il documento di valutazione dei rischi da interferenza. A dispetto della precedente impostazione, l’asseverazione di tale obbligo è prevista unicamente come misura di tutela nell’ipotesi in cui la compresenza di più lavorazioni possa ingenerare, in concreto, ipotesi di rischio per i lavoratori. Evitare inutili appesantimenti burocratici e procedurali sembra essere la chiave di volta. Difatti, allo stesso scopo, si interviene sulle modalità formali di apposizione della data al DVR, la quale potrà essere dimostrata attraverso la sottoscrizione del datore di lavoro, oltre che di tutti i soggetti coinvolti sul versante salute e sicurezza sul posto di lavoro (RSPP, RLS, medico competente, ove nominato).

Il d.lgs. n. 106/2009 prevede un’importante integrazione tra le attività del Servizio Sanitario e dell’Inail finalizzate all’assistenza ed alla riabilitazione dei lavoratori vittime di infortuni, al fine di accelerare il recupero dell’integrità psicofisica e della capacità lavorativa. L’intervento ha una ingente rilevanza se si tiene presente che i costi sociali da infortunio sul lavoro sono stati quantificati in oltre 45 miliardi di euro.

Così come esplicitato nella relazione tecnico-normativa di accompagnamento del provvedimento, la volontà di attribuire minor peso all’aspetto punitivo e rilanciare l’importanza della prevenzione e della gestione della sicurezza ha spinto

⁴⁸ In questi termini la relazione illustrativa al d.lgs. n. 81/2008, in *www.adapt.it*, indice A-Z, voce *Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*.

⁴⁹ Art. 3, comma 12-bis, d.lgs. n. 81/2008.

a rivisitare l'intero apparato sanzionatorio. Le ipotesi⁵⁰ ed i limiti di utilizzo del potere di sospensione dell'attività imprenditoriale⁵¹ risultano maggiormente precisati e delineati, in proiezione rispetto alle conseguenze che potrebbero aversi sulla salute e sicurezza dei lavoratori; si precisano le gravi e reiterate violazioni che ingenerano la sospensione e si prevedono soltanto sanzioni ordinarie, e non la chiusura, per l'impresa che occupi un solo lavoratore. Con riferimento alla reiterazione, il nuovo testo dell'art. 14 del Testo Unico specifica che la stessa si rileva quando «nei cinque anni successivi alla commissione di una violazione oggetto di prescrizione dell'organo di vigilanza ottemperata dal contravventore o di una violazione accertata con sentenza definitiva, lo stesso soggetto commette più violazioni della stessa indole». L'ambito di applicazione del provvedimento sospensivo viene circoscritto alla sola parte di attività imprenditoriale interessata dalle violazioni ed alla specifica unità produttiva. Un'ulteriore novità che ha interessato l'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008 è quella relativa al provvedimento interdittivo che, come precisato, segue la misura principale della sospensione. Il decreto 106/2009, infatti, ha introdotto una più dettagliata previsione relativamente all'applicazione dell'interdizione, a seconda che la sospensione scaturisca dall'utilizzo di lavoratori irregolari o dalle gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro.

Al fine di ripristinare tempestivamente condizioni di legalità, si favorisce l'utilizzo di procedure di estinzione di reati ed illeciti amministrativi mediante la regolarizzazione del soggetto inadempiente: in tal senso, la prescrizione obbligatoria viene estesa ai reati puniti con la sola ammenda ed un analogo istituto viene introdotto per le violazioni punite con sanzione pecuniaria amministrativa.

Il sistema sanzionatorio diventa meno oneroso: la sanzione penale è applicata solo in caso di violazione di disposizioni sostanziali e le pene detentive, così come le ammende e le sanzioni pecuniarie, sono state rese maggiormente proporzionate, anche rispetto alla gravità delle violazioni, ancorandole in ogni caso all'aumento dei prezzi al consumo, verificato su base Istat, dal 1994 ad oggi.

Il frequente ricorso ad ipotesi di esternalizzazione, ove il rischio segue il lavoratore in contesti ambientali sempre diversi, in cui spesso la gestione della

⁵⁰ L'allegato 1 al d.lgs. n. 81/2008 contiene l'elenco delle violazioni che comportano la sospensione dell'attività imprenditoriale (es. mancata elaborazione del DVR, violazioni che espongono al rischio di cadute dall'alto o al rischio di seppellimento ecc.).

⁵¹ Al fine di contrastare il fenomeno del lavoro sommerso e irregolare, nel caso di riscontrato impiego di personale irregolare in misura pari o superiore al 20% del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro, gli organi di vigilanza del Ministero del Lavoro, su segnalazione delle PA, possono adottare provvedimenti sospensivi dell'attività delle imprese, per un periodo non superiore a due anni (cfr. anche art. 36-*bis*, d.l. n. 223/2006, convertito in l. n. 248/2006). La procedura viene attivata a seguito del provvedimento adottato dall'organo di vigilanza, che deve essere tempestivamente comunicato all'Autorità di vigilanza sui contratti e al Ministero delle Infrastrutture, che provvederà poi all'emissione del provvedimento interdittivo alla contrattazione con le PA ed alla partecipazione a pubbliche gare.

salute e sicurezza è totalmente eclissata, ha imposto di intervenire, in merito, su più fronti. È stata riformulata, rispetto al d.lgs. n. 626/1994, la disciplina sui contratti d'appalto, d'opera e di somministrazione. Il datore di lavoro, in caso di affidamento dei lavori all'impresa appaltatrice o a lavoratori autonomi all'interno della propria azienda, o di una singola unità produttiva della stessa, o nell'ambito dell'intero ciclo produttivo dell'azienda medesima, è tenuto a verificarne l'idoneità tecnico-professionale⁵² e fornire loro dettagliate informazioni sui rischi dell'ambiente in cui operano e sulle misure di prevenzione e di emergenza da adottare nella propria attività. Gli stessi sono tenuti a cooperare, nei confronti delle ditte appaltatrici o dei lavoratori autonomi, all'attuazione delle misure di prevenzione e protezione dai rischi sul lavoro per incidenti sull'attività lavorativa oggetto dell'appalto. Inoltre, dovranno coordinare gli interventi di protezione e prevenzione dai rischi cui sono esposti i lavoratori, informandosi reciprocamente. Per attuare il principio di cooperazione e di coordinamento, il comma 3 dell'art. 26 stabilisce che il datore di lavoro deve elaborare un documento di valutazione dei rischi da interferenze (DUVRI), tra cui anche quelli collegati allo "stress lavoro-correlato"⁵³, indicando le misure necessarie per eliminarli o ridurli al minimo. Tale documento va allegato al contratto di appalto o di opera, adeguato in funzione alla evoluzione dei lavori, servizi e forniture e poi custodito presso l'unità produttiva alla quale si riferisce la valutazione, anche su supporto informatico. L'obbligo di elaborazione del DUVRI non si applica nel caso di:

- servizi di natura intellettuale;
- mere forniture di materiali o attrezzature;
- lavori o servizi la cui durata non sia superiore a due giorni, sempre che essi non comportino rischi derivanti da presenza di agenti cancerogeni, biologici, atmosfere esplosive o rischi particolari (lavori in pozzi, a rischio seppellimento ecc.) elencati nell'Allegato XI.

È riconfermato che le imprese di nuova costituzione debbano effettuare la valutazione dei rischi elaborando il relativo documento entro novanta giorni dalla data di inizio della propria attività. Significative disposizioni sono contenute al nuovo comma 5 dell'art. 26, con riferimento ai costi legati alla sicurezza. Nei singoli contratti di subappalto, di appalto e di somministrazione, devono essere specificamente indicati, ai sensi dell'art. 1418 c.c. e a pena di nullità del contratto, i costi delle misure adottate per eliminare oppure, ove ciò non sia possibile,

⁵² La verifica è eseguita attraverso una doppia modalità: acquisizione del certificato di iscrizione alla camera di commercio, industria e artigianato; acquisizione dell'autocertificazione dell'impresa appaltatrice o dei lavoratori autonomi del possesso dei requisiti di idoneità tecnico professionale, ai sensi dell'art. 47 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445.

⁵³ Ai sensi dell'art. 28 del Testo Unico n. 81/2008, si precisa inoltre che la valutazione dei rischi concernenti lo stress lavoro-correlato è adempimento obbligatorio solo dal 1° agosto 2012.

ridurre al minimo i rischi in materia di sicurezza, derivanti dalle interferenze. I costi non sono soggetti a ribasso.

Rispetto al d.lgs. n. 626/1994, muta l'oggetto della valutazione dei rischi che, attenendosi ai trend dell'attuale mercato laburistico, deve tener conto di tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari, tra cui quelli collegati allo stress lavoro-correlato, i rischi riguardanti le lavoratrici in stato di gravidanza, nonché quelli connessi alle differenze di genere, all'età, alla provenienza da altri Paesi. Il datore di lavoro effettua la valutazione dei rischi ed elabora il documento (art. 17, comma 1, lett. *a*) in collaborazione con il responsabile del servizio di prevenzione e protezione (RSPP) e il medico competente, nei casi previsti, previa consultazione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza. Contenutisticamente essa deve indicare i nominativi dell'RSPP, RLS e del medico competente, la relazione sulla valutazione dei rischi e dei criteri utilizzati, le mansioni potenzialmente pericolose, l'indicazione delle misure di prevenzione e di protezione attuate e dei dispositivi di protezione individuali adottati, il programma delle misure ritenute opportune per garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza, l'individuazione delle procedure per l'attuazione delle stesse. Importante novità è la necessità di rielaborare⁵⁴ la valutazione e, conseguentemente, le misure adottate, in occasione di significative modifiche del processo produttivo o dell'organizzazione del lavoro, infortuni rilevanti, oppure se i risultati della sorveglianza sanitaria ne evidenzino la necessità.

Nel processo di valutazione dei rischi il legislatore riserva particolare attenzione, oltre che ai lavoratori atipici, anche alla realtà delle piccole e medie imprese. L'art. 6, comma 8, lett. *f*, d.lgs. n. 81/2008, statuisce che i datori di lavoro che occupano fino a 10 lavoratori⁵⁵ effettuino la valutazione dei rischi sulla base delle procedure standardizzate⁵⁶ elaborate dalla Commissione consultiva

⁵⁴ Il documento di valutazione dei rischi dovrà essere rielaborato nel termine di 30 giorni dal verificarsi delle situazioni menzionate.

⁵⁵ Invece, i datori di lavoro che occupano fino a 50 lavoratori potranno effettuare la valutazione dei rischi sulla base delle medesime procedure standardizzate, ma fino alla loro definizione dovranno applicare tutti gli obblighi sanciti dalla normativa. Il nuovo adempimento si applica anche nei riguardi dei datori di lavoro che operano con cantieri temporanei o mobili, così come definiti nel titolo IV del Testo Unico.

⁵⁶ Sono escluse dall'utilizzo delle procedure standardizzate le aziende che, a prescindere dalla consistenza numerica, presentano rischi particolari, e cioè ai sensi dell'art. 31, comma 6, d.lgs. n. 81/2008 e s.m.i., le aziende industriali a rischio d'incidente rilevante, le centrali termoelettriche, gli impianti ed le installazioni nucleari e le aziende per la fabbricazione ed il deposito di esplosivi, polveri e munizioni. È stato altresì chiarito, con interpello 15 novembre 2012, n. 7, emanato dalla Commissione Interpelli di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 81/2008 e s.m.i., che le imprese fino a 10 dipendenti che, precedentemente alle procedure standardizzate, hanno già adottato la procedura "ordinaria" di valutazione dei rischi (artt. 17, 28 e 29 del d.lgs. n. 81/2008 e s.m.i.), non dovranno rielaborare il DVR secondo le indicazioni delle procedure stesse, stante l'obbligo di

permanente per la salute e sicurezza sul lavoro, una volta terminato il periodo transitorio di autocertificazione⁵⁷. L'introduzione delle stesse consentirà ai datori di lavoro di aziende di limitate dimensioni di effettuare una valutazione semplice, guidata⁵⁸, un'analisi più oggettiva dei rischi che potrà rivelarsi un ottimo riparo in caso di contestazione degli organi ispettivi. Stessa *ratio* è sottesa alla valorizzazione del ruolo degli organismi paritetici, quali strumenti di ausilio alle imprese, specie se piccole o micro, ed ai lavoratori per il corretto adempimento degli obblighi in materia di salute e sicurezza sul lavoro e per l'innalzamento dei livelli di tutela negli ambienti di lavoro. Per tale ragione è previsto che gli organismi paritetici verifichino, presso le aziende, l'adozione e l'efficace attuazione dei modelli di organizzazione della sicurezza rilasciando una apposita "asseverazione", della quale tengano conto, nella programmazione dei propri accessi, gli organi di vigilanza⁵⁹.

Con specifico riferimento all'edilizia, è introdotto un sistema di qualificazione degli operatori economici, in grado di garantire la continua verifica della loro idoneità e di assicurare vantaggi per la partecipazione ad appalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi. Si tratta della c.d. patente a punti, attraverso la quale, partendo da un punteggio iniziale, è possibile effettuare decurtazioni⁶⁰ a seconda delle violazioni commesse. Tale strumento, misurando l'idoneità tecnico-professionale, seleziona le imprese secondo un meccanismo basato sulla regolarità e virtuosità delle stesse e le incentiva attraverso logiche premiali.

L'adozione di buone norme è di certo una conquista importante ma di per sé non sufficiente. Tale risultato diventa infruttuoso se ad esso non si accompagnano fattori organizzativi, culturali e comportamentali che rendano operativo il nuovo apparato normativo. Decisivi sono i comportamenti concreti e quotidiani degli attori coinvolti: imprenditori, lavoratori e via via tutti gli organi chiamati a vigilare sulla corretta osservanza delle norme. Una buona e rinnovata cultura della sicurezza non può non passare per la direzione del personale, non può non tenere conto della nuova composizione della forza lavoro costituita da soggetti di diversa provenienza geografica, per lo più atipici, temporanei, spesso in situazioni di

aggiornamento che potrà successivamente avvenire in modo "ordinario" o con le procedure standardizzate.

⁵⁷ La nota del 31 gennaio 2013 del Ministero del lavoro fissa come data ultima per l'autocertificazione il 31 maggio 2013.

⁵⁸ Il modello di riferimento, approvato dalla Commissione consultiva permanente, recepito dal d.m. 30 novembre 2012, prevede le seguenti fasi: descrizione dell'azienda, del ciclo lavorativo e delle mansioni; identificazione dei pericoli presenti in azienda; valutazione dei rischi associati ai pericoli identificate individuazione delle misure di prevenzione e protezione attuate; definizione del programma di miglioramento dei livelli di salute e sicurezza.

⁵⁹ Art. 51, comma 3-*bis*, introdotto dal d.lgs. n. 106/2009.

⁶⁰ L'azzeramento dei punti impedisce la prosecuzione dell'attività.

esternalizzazione, e di un mercato in cui predominano gli over 50, in cui i giovani arrancano ed il lavoro irregolare fa da padrone. Di fronte all'emergere di nuovi rischi, legati a queste dinamiche emergenti, l'inasprimento delle sanzioni può servire a poco. Anzi è vero il contrario: già in passato un eccessivo formalismo giuridico, vincoli culturali obsoleti, l'ossessione per la burocrazia, hanno contribuito ad ostacolare le dinamiche imprenditoriali, soprattutto nelle piccole – medio imprese, allontanandole dall'attuazione di misure necessarie per conformarsi alla legge. Queste logiche spingono all'abuso, all'improvvisazione, all'esternalizzazione del rischio, tutte principali fonti delle tragedie infortunistiche a cui si assiste ormai quotidianamente sul posto di lavoro. L'approccio auspicato dalle istituzioni comunitarie, piuttosto, propone di intervenire sugli aspetti organizzativi e gestionali, sulla modernizzazione del mercato del lavoro, sul rilancio della prevenzione quale obiettivo condiviso tra lavoratori, imprese e parti sociali, nell'ottica di una maggiore tutela del bene costituzionale "salute", anche sul posto di lavoro, ed al contempo, sull'altro versante, di un potenziale incremento della produttività e competitività per le imprese. Sul versante della prevenzione, con l'emanazione del d.lgs. n. 626/1994 si realizza, infatti, una vera e propria "rivoluzione copernicana" nel sistema della sicurezza del lavoro, ovvero il passaggio dalla "prevenzione tecnologica", basata sulla sicurezza oggettiva delle macchine, degli impianti e degli ambienti di lavoro, alla "prevenzione di tipo soggettivo e comportamentale", incentrato sulla formazione del lavoratore, quale risorsa umana, e sulla valutazione dei rischi. Il d.lgs. n. 81/2008 prosegue sulla stessa scia del d.lgs. n. 626/1994, superandolo, migliorando il sistema sicurezza, rendendolo più solido, assicurando la certezza nell'attribuzione di compiti e responsabilità e l'effettività dei controlli. Infatti, il d.lgs. n. 81/2008 ha il merito non solo di aver regolamentato, per la prima volta, nel nostro ordinamento l'istituto della delega di funzioni ma anche di averlo innovato, disponendo in capo al datore di lavoro «un residuale obbligo di vigilanza sul delegato». Infatti, secondo il dettato legislativo in oggetto, la delega di funzioni non esclude l'obbligo di vigilanza in capo al delegante in ordine al corretto espletamento da parte del delegato delle funzioni trasferite. L'adempimento si intende assolto in caso di adozione ed efficace attuazione del modello di verifica e controllo di cui all'art. 30, comma 4. Da qui si comprende come, pur non essendo obbligatoria l'adozione di modelli organizzativi e di gestione, alle imprese risulterà conveniente non solo per l'esonero da responsabilità amministrativa ma soprattutto ai fini probatori sull'ottemperata vigilanza, in ipotesi di contenzioso post malattia ed infortunio professionale. Nel quadro delineato il d.lgs. n. 106/2009 inserisce anche la c.d. sub-delega: il delegato, su accordo con il delegante, può sub-delegare le proprie funzioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro alle medesime condizioni previste dai primi due commi dell'art. 16.

L'evoluzione normativa in materia di salute e sicurezza rispecchia dunque il passaggio da una "prevenzione tecnologica" ad una "prevenzione comportamentale" ed infine una "prevenzione organizzativa"⁶¹.

3. Il bisogno di favorire prassi virtuose in tema di sicurezza sul lavoro: verso un sistema di qualificazione delle imprese

3.1. La prevenzione quale presupposto della sicurezza: il ruolo cruciale della qualità dell'organizzazione

Ai primordi, il sistema di sicurezza globale nei processi produttivi, tracciato dalle direttive dell'Unione europea, è stato trasposto nell'ordinamento nazionale solo nel 1994, con il d.lgs. n. 626. Grazie ad esso si fissa la nuova frontiera della prevenzione soggettiva, ossia il passaggio da una prevenzione prevalentemente tecnologica ad un sistema di sicurezza globale che pone l'uomo, anziché la macchina, al centro della nuova organizzazione della sicurezza in azienda, codificando i doveri giuridici dell'informazione, della formazione e della partecipazione attiva dei lavoratori alla sicurezza sul lavoro. La tecnica, l'uomo e l'organizzazione diventano le tre parole chiave, così come obbligo primario del datore quello di valutare, nella sistemazione dei locali di lavoro, nella scelta delle attrezzature e delle materie impiegate, nelle modalità di esercizio dell'attività imprenditoriale, i rischi per la salute dei lavoratori. Autotutela a parte, divengono elementi di responsabilità penale le omissioni del datore di lavoro afferenti la formazione e l'istruzione da dare al personale su processi e mezzi impiegati per "muoversi" in sicurezza. A questo si aggiunge l'obbligatorietà di un servizio di prevenzione aziendale, interno o esterno, uno degli aspetti più qualificanti della nuova politica di prevenzione, che obbliga l'imprenditore a far capo ad una stabile struttura di consulenza, per meglio assicurare l'osservanza dei precetti di prevenzione e protezione.

Gli sviluppi normativi che si sono susseguiti nel tempo, particolarmente negli ultimi anni, in materia di salute e sicurezza hanno imposto l'analisi⁶² del rapporto tra questa e l'organizzazione del lavoro. Gli sviluppi si muovono su due linee

⁶¹ Per analizzare l'evoluzione normativa avvenuta in materia di salute e sicurezza, soprattutto alla luce del correttivo si veda, M. Tiraboschi, *La tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro dopo il decreto legislativo n. 106 del 2009: il nuovo testo unico*, in M. Tiraboschi, L. Fantini (a cura di), *Il Testo Unico sulla salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. 106/2009)*, cit., 3 ss.

⁶² G. Natullo, "Nuovi" contenuti della contrattazione collettiva, organizzazione del lavoro e tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, I Working Paper di Olympus, 2012, n. 5 in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Modelli organizzativi*.

direttrici: organizzazione del lavoro *versus* sicurezza del lavoro⁶³, nell’accezione più tradizionale che la vede come potenziale fattore di rischio; “organizzazione del lavoro per la sicurezza del lavoro”, nel senso di elemento essenziale, anche sul piano procedurale, ai fini di un’efficace implementazione delle politiche e pratiche di prevenzione in azienda. In questa seconda *tranche* rientrano le tendenze legislative più recenti. Queste ultime, oltre ad affermare espressamente il legame tra tutela della salute e organizzazione, mettono in primo piano come bene tutelato il benessere psicofisico del lavoratore, a prescindere da malattia o infortuni, e definiscono, sempre più nettamente, gli standard di tutela. L’analisi condotta mostra come i doveri generali (ora artt. 18 ss. d.lgs. n. 81/2008) e specifici di prevenzione dei soggetti responsabili siano incardinati in un sistema di “tecnicità” e di obblighi procedurali cui si deve il merito di aver evidenziato la rilevanza del fattore organizzativo a fini prevenzionistici: sia nel senso di esplicitare la rilevanza della organizzazione della prevenzione, presupponendo un assetto sistematico di soggetti, procedure, adempimenti, “dedicati” alla prevenzione dei rischi per i lavoratori; sia nel senso di considerare anche i fattori organizzativi (organizzazione aziendale della produzione e del lavoro) ed i rapporti tra questi ed i lavoratori, ai fini prevenzionistici. In definitiva, dopo il d.lgs. n. 81/2008, il sistema di prevenzione in azienda è inscindibilmente connesso al complessivo modello organizzativo aziendale, e tutte le sue componenti, soggetti, competenze, funzioni, controlli, responsabilità, sanzioni, devono essere inserite in un assetto organizzativo esplicitato e rispondere a criteri di razionalità organizzativa, efficienza ed efficacia.

3.2. La qualificazione delle imprese: l’art. 27 del d.lgs. n. 81/2008 prima e dopo l’intervento correttivo del d.lgs. n. 106/2009

Il d.lgs. n. 81/2008 ha riservato alla Commissione consultiva permanente il compito di costruire un sistema di qualificazione di imprese e lavoratori tenendo conto delle indicazioni degli organismi paritetici, settori e criteri finalizzati alla definizione del sistema di qualificazione, un sistema fondato sulla specifica esperienza, competenza e conoscenza, acquisite anche attraverso percorsi formativi mirati e sull’applicazione di standard contrattuali e organizzativi nell’impiego della manodopera, anche in relazione agli appalti e al lavoro flessibile. Singolare è il richiamo indiretto, tramite l’art. 26 del Testo Unico, tra gli obiettivi della qualificazione delle imprese, alla revisione dei requisiti di

⁶³ Da diversi anni ai rischi per la salute per così dire “classici” se ne sono aggiunti di nuovi, dovuti da un lato a nuovi sistemi di organizzazione del lavoro, alla flessibilità dei rapporti di lavoro e organizzativa, dall’altro alla spasmodica ricerca di massimizzazione dei ritmi produttivi.

idoneità tecnico-professionale degli appaltatori e dei lavoratori autonomi, la cui verifica⁶⁴ è richiesta al committente nel caso di affidamento di lavori in appalto⁶⁵. Nell'impianto originario, il possesso di tali requisiti avrebbe dovuto rappresentare un elemento vincolante ai fini della partecipazione a gare di appalto e subappalto e dell'accesso ad agevolazioni e finanziamenti, in quanto, verosimilmente, il legislatore intendeva ricondurre la particolare affidabilità nella gestione della prevenzione sul lavoro tra i criteri di qualificazione. L'auspicio non si è concretizzato. Sarebbe stato più agevole intervenire direttamente sul regime degli appalti pubblici, piuttosto che imbattersi nei sofisticati meccanismi di verifica e vigilanza previsti dal codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163/2006, come modificato ed integrato dal d.lgs. n. 152/2008), con il quale sono sorti inevitabili problemi di raccordo⁶⁶.

Oltre a queste ragioni, la verità è che il sistema di qualificazione delle imprese, così come predisposto nel Testo Unico sicurezza, non puntava a ricoprire una vera e propria funzione di regolamentazione di struttura che scremasse l'accesso di operatori abilitati ad operare in determinati settori produttivi, in funzione di requisiti di affidabilità (esperienza, competenza, conoscenza). Ecco spiegato perché l'art. 6, comma 8, lett. g, parla di criteri "generici" e non, specificatamente, di organismi, procedure, certificazioni e controlli volti alla messa a regime di un sistema istituzionale di attestazione e monitoraggio. In materia di appalti, sia pubblici che privati, il decreto mostrava carenti spazi di operatività pratica, necessitando, ai fini di un'effettiva funzionalità, di avere alla fonte modelli organizzativi d'impresa qualitativamente apprezzabili. Questa la premessa per costruire un sistema innovativo di selezione degli operatori sul mercato, basato non più solo su criteri formali, documentali, bensì su elementi sostanziali che si riferiscono alla concreta organizzazione del lavoro in azienda e in appalto. Nell'incentivare l'adozione di un sistema di gestione della sicurezza, il d.lgs. n. 106/2009 puntava sulla codificazione dei criteri di selezione degli

⁶⁴ La verifica viene eseguita tramite acquisizione del certificato d'iscrizione alla camera di commercio, industria e artigianato e dell'autocertificazione del possesso dei requisiti di idoneità tecnico-professionale.

⁶⁵ L'art. 26 Testo Unico prevede espressamente che «il datore di lavoro, in caso di affidamento di lavori, servizi e forniture all'impresa appaltatrice o a lavoratori autonomi all'interno della propria azienda, o di una singola unità produttiva della stessa, nonché nell'ambito dell'intero ciclo produttivo dell'azienda medesima, sempre che abbia la disponibilità giuridica dei luoghi in cui si svolge l'appalto o la prestazione di lavoro autonomo verifica l'idoneità tecnico professionale delle imprese appaltatrici o dei lavoratori autonomi in relazione ai lavori, ai servizi e alle forniture da affidare in appalto o mediante contratto d'opera o di somministrazione».

⁶⁶ Secondo l'art. 26 del codice dei contratti pubblici, già le Società organismi di attestazione, nel verificare la capacità tecnica e professionale dei soggetti che intendono partecipare a bandi pubblici sono chiamate a verificare, tra le altre cose, la presenza di misure prevenzionistiche oltre a quella di «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».

operatori destinati ad operare in un determinato settore produttivo, portando avanti il doppio binario della certificazione e qualificazione. Tale ruolo è stato attribuito alla Commissione consultiva, tenuta ad individuare settori e criteri finalizzati alla definizione del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi di cui all'art. 27 del Testo Unico. In questo progetto settori pilota⁶⁷, funzionali alla costruzione di un prototipo che dovrebbe confluire in un decreto Presidente della Repubblica, sono stati la sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico e l'edilizia, indicati espressamente dall'art. 27, d.lgs. n. 81/2008. Tale scelta trova la sua *ratio* nella necessità di tener conto, da una parte, degli incombenti obblighi nascenti dal dettato normativo in relazione a settori affetti da gravi fenomeni di *dumping*, da tassi infortunistici elevatissimi, dal frequente ricorso allo schema dell'appalto, dall'altra, nella necessità di modernizzare ed innalzare il livello degli standard contrattuali, organizzativi, professionali e formativi dei molteplici settori caratterizzati dallo svolgimento di prestazioni di opere o servizi con contributo prevalentemente personale dell'operatore ovvero con organizzazione imprenditoriale minima, in un regime di sostanziale dipendenza economica. Seguendo questa impostazione, il nuovo comma 1-*bis* dell'art. 27 d.lgs. n. 81/2008 ha introdotto un sistema di qualificazione del tutto personalizzato per il settore edile, basato su una sorta di patente a punti, concepita con un punteggio iniziale suscettibile di decurtazioni in caso di accertate violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro. In caso di recidiva, l'azzeramento del punteggio determina l'impossibilità per l'impresa o per il lavoratore autonomo di svolgere attività nel settore edile⁶⁸».

Aderendo ad una proposta contenuta nella bozza di avviso comune tra le parti sociali in vista dell'adozione del decreto correttivo, sono stati previsti effetti premiali, benefici per i componenti dell'impresa familiare di cui all'art. 21 d.lgs. n. 81/2008 che svolgessero le attività previste al comma 2 del medesimo articolo, specificando, all'art. 27, che «la qualificazione dei soggetti di cui all'art. 21 debba tenere conto anche delle suddette attività».

Inoltre viene chiarito che il possesso dei requisiti per ottenere la qualificazione è elemento preferenziale, niente affatto vincolante, per partecipare alle gare d'appalto, subappalto oppure per accedere ad agevolazioni, contributi e

⁶⁷ Alle aree identificate *ope legis*, sono state affiancate altre: il settore dei trasporti, inclusi quelli ferroviari; il settore dei call center con specifico riferimento all'impiego di lavoratori coordinati e continuativi nella modalità a progetto, collaboratori occasionali e titolari di partita IVA prevalentemente in regime di mono-committenza; il settore della somministrazione del lavoro; il settore dei servizi di vigilanza privata; infine quello dei lavori in ambiente confinato (come silos, cisterne e simili).

⁶⁸ Ad uno o più accordi interconfederali stipulati a livello nazionale dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative è affidata la possibilità di estendere, con le modalità previste dall'art. 27, comma 1-*bis*, il sistema della "patente a punti" anche ad altri settori di attività.

finanziamenti pubblici, sempre legati ad appalti o subappalti. Questo chiarimento consente di risolvere anche i problemi di raccordo verificatesi con il sistema di qualificazione previsto per gli appalti pubblici dal codice dei lavori pubblici, possibilità di coordinamento che si rivela utile ad aprire la strada, in sede di Commissione consultiva permanente, per un'integrazione graduale tra la regolamentazione giuridica dei rapporti di lavoro e la traduzione dell'obiettivo prevenzione in modelli organizzativi⁶⁹.

Alla base della qualificazione scompaiono quella sorta di indici di affidabilità improntati sulla competenza, esperienza, conoscenza acquisite attraverso percorsi formativi mirati; stavolta il d.lgs. n. 106/2009 parla, anche espressamente, della «applicazione di determinati standard contrattuali e organizzativi nell'impiego della manodopera», con particolare riferimento agli appalti e alle tipologie contrattuali di lavoro flessibile, «certificati ai sensi del titolo VIII, capo I, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276». Tali standard vanno ben oltre il rispetto formale della normativa vigente; piuttosto parametrano l'effettività del sistema prevenzionistico in funzione dei modelli organizzativi d'impresa e possono attribuire maggiore peso e rilevanza giuridica a codici di condotta, buone prassi e altri sistemi volontari di gestione della sicurezza sul lavoro che nel nostro Paese sono rimasti sempre un po' ai margini.

La prospettive sono tutte da verificare, anche all'esito dell'attuazione delle novità introdotte dal correttivo. A titolo esemplificativo, seppur vero che la Commissione, nel delineare i requisiti inderogabili e preferenziali, trasversali a tutti i settori produttivi interessati, per il possesso della qualificazione delle imprese, ha espressamente indicato, tra i preferenziali, la certificazione dei singoli contratti di lavoro e dei singoli contratti di appalto, d'altro canto tale procedura è stata privata della presunzione giuridica di conformità, come secondo le intenzioni originarie. Maggiore spazio in materia di salute e sicurezza sembra esser stato concesso agli organismi bilaterali, i quali possono partecipare alla selezione degli operatori virtuosi presenti sul mercato, rilasciando, su richiesta delle imprese, un'asseverazione dell'adozione ed efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza di cui all'art. 30 del decreto. Pur se tale attestazione può essere tenuta in considerazione dagli organi di vigilanza nella programmazione delle proprie attività, essa non ha la stessa valenza della certificazione che rappresenta un vero e proprio procedimento amministrativo, motivato e ricorribile per le vie giudiziarie.

⁶⁹ Sulle potenzialità del sistema di qualificazione delle imprese e sulle ragioni dell'intervento correttivo si veda M. Tiraboschi, *Il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi*, in M. Tiraboschi, L. Fantini (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)*, cit.

3.3. I soggetti chiamati a delineare il sistema di qualificazione: a) la Commissione consultiva permanente; b) gli organismi paritetici

a) *La Commissione consultiva permanente*

Il d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e s.m.i. delinea un vero e proprio sistema istituzionale di organismi deputati alla elaborazione ed applicazione delle misure di prevenzione e protezione. In tale contesto un ruolo fondamentale è stato attribuito alla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro (ricostituita con Decreto Ministeriale del 3 dicembre 2008), nella quale, come previsto dall'art. 6 del Testo Unico, sono presenti paritariamente rappresentanti delle Amministrazioni centrali, delle Regioni e delle parti sociali. La Commissione, istituita presso il Ministero del Lavoro, opera attraverso i comitati, ognuno dei quali è formato da dodici componenti titolari, nominati nel rispetto del principio del tripartitismo in maniera che rappresentino lo stato e le regioni, le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro, le organizzazioni sindacali dei lavoratori. Tale composizione rafforza l'azione congiunta tra le amministrazioni centrali e regionali e rende più effettivo il confronto tra queste e le parti sociali. I gruppi, che si riuniscono in media almeno una volta al mese, lavorano sui compiti attribuiti alla Commissione, come l'elaborazione di linee metodologiche per la valutazione dello stress lavoro – correlato o l'individuazione delle regole per la patente a punti in edilizia. In linea generale essa assolve il compito di dare attuazione e favorire la corretta interpretazione della normativa in tema di salute e sicurezza. Nello specifico, ai sensi dell'art. 6 d.lgs. n. 81/2008, tra le altre cose⁷⁰, la Commissione consultiva permanente si occupa di:

- esaminare i problemi applicativi della normativa di salute e sicurezza sul lavoro e formulare proposte per lo sviluppo e il perfezionamento della legislazione vigente;
- validare le buone prassi in materia di salute e sicurezza sul lavoro;
- definire criteri finalizzati alla definizione del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi;
- valorizzare sia gli accordi sindacali sia i codici di condotta ed etici, adottati su base volontaria, che, in considerazione delle specificità dei settori produttivi di riferimento, orientino i comportamenti dei datori di lavoro, anche secondo i principi della responsabilità sociale, dei lavoratori e di tutti i soggetti interessati, ai fini del miglioramento dei livelli di tutela definiti legislativamente;
- valutare le problematiche connesse all'attuazione delle direttive comunitarie in materia di salute e sicurezza del lavoro;
- promuovere la considerazione della differenza di genere in relazione alla valutazione dei rischi e alla predisposizione delle misure di prevenzione;

⁷⁰ Ulteriori funzioni sono presenti in altri articoli (es. artt. 190, 249, 71 del d.lgs. n. 81/2008).

- indicare modelli di organizzazione e gestione aziendale ai fini di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008.

Il d.lgs. n. 106/2009 ha esteso le competenze della Commissione ricomprendendovi, in particolare, quelle relative all'elaborazione delle procedure standardizzate per la valutazione del rischio da interferenza, nonché delle indicazioni necessarie per la valutazione dello stress-lavoro correlato, oltre che l'elaborazione dei criteri di qualificazione della figura del formatore⁷¹. Durante le riunioni del gruppo di lavoro è stata condivisa l'opportunità, su proposta del Ministero del lavoro, di inserire tra le attività quelle che si svolgono in ambienti confinati, quali silos, pozzi, cunicoli e simili. In tal modo, potrebbero essere imposte alle imprese operanti in simili ambienti condizioni imprescindibili in termini di sicurezza, quali: una specifica formazione del personale sugli effetti degli agenti nocivi e sulle procedure "salvavita" per lavorare in ambienti confinati; il possesso da parte dell'impresa dei necessari dispositivi di protezione individuale, in modo che sia vietato ai committenti rivolgersi a imprese sprovviste e agli appaltatori o ai lavoratori autonomi di poter svolgere queste attività in difetto di opportune misure di prevenzione.

Uno dei comitati è stato chiamato a dare attuazione al sistema di qualificazione delle imprese, con lo scopo di individuare quali imprese possano operare e a quali condizioni. Ciò che è stato chiesto alla Commissione è di individuare, tenendo conto delle indicazioni degli organismi paritetici, settori e criteri finalizzati alla definizione del sistema di qualificazione, che dovrà essere fondato sulla specifica esperienza, competenza e conoscenza, acquisite anche attraverso percorsi formativi mirati e sull'applicazione di standard contrattuali e organizzativi nell'impiego della manodopera, anche in relazione agli appalti e al lavoro flessibile. In tal modo si intende costruire un sistema innovativo di selezione degli operatori sul mercato, basato non più solo su criteri formali, cartacei e documentali, bensì su elementi sostanziali che si riferiscono alla concreta organizzazione del lavoro in azienda e in appalto⁷². Nell'intento di facilitare la Commissione nell'esecuzione di tale *mission* è stata presentata una prima mappatura di aree/settori ai sensi e per gli effetti dell'art. 27, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, con la breve descrizione delle relative lavorazioni. Tale mappatura era basata, sostanzialmente, sulla individuazione di sette aree di attività lavorative strumentali per la costruzione di primi prototipi da sperimentare,

⁷¹ Tale ampliamento fa seguito, come evidenziato nella relazione illustrativa al d.lgs. n. 106/2009, alle richieste avanzate dalle parti sociali in sede di "avviso comune" in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

⁷² In tale contesto è, altresì, significativo che il legislatore abbia indicato tra gli obiettivi della qualificazione delle imprese la revisione dei requisiti di idoneità tecnico-professionale degli appaltatori e dei lavoratori autonomi, la cui verifica è richiesta al committente nel caso di affidamento di lavori in appalto.

implementare ed estendere, successivamente, ad altri settori. Tale estensione è già, in sostanza, prevista dal legislatore relativamente al sistema della “patente a punti”, per mezzo di una precisa attribuzione di competenza agli accordi interconfederali. Le prime due aree, quali sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico⁷³ ed edilizia⁷⁴, sono individuate sulla base dell’espressa menzione delle stesse nel dettato normativo. Questi i settori pilota in quanto caratterizzati da elevata complessità organizzativa, parcellizzazione dei processi produttivi, pluralità dei centri di imputazione (anche per il frequente ricorso all’appalto), ma, nondimeno, affetti da fenomeni distorsivi della concorrenza, a causa della operatività di soggetti rispetto ai quali le attestazioni di idoneità tecnico-professionale non trovano sempre riscontro nella effettiva capacità di gestire in modo sicuro e competitivo i processi produttivi. Alle aree identificate *ope legis*, ne vengono affiancate altre cinque. *In primis* il settore dei trasporti, inclusivo dei trasporti ferroviari. In secondo luogo l’area delle attività svolte prevalentemente in regime di mono-committenza sostanziale da soggetti/operatori titolari di partita IVA o collaboratori a progetto⁷⁵, con specifico riferimento a un settore altamente problematico come quello dei call center.

Altra area è quella dei lavori in ambienti confinati⁷⁶, connotati da un elevato rischio di infortuni, anche mortali, e nella quale appare necessario consentire che operino unicamente imprese e lavoratori autonomi con adeguata formazione e a conoscenza dei rischi delle relative attività.

Rientra, inoltre, nel suddetto novero l’area afferente all’utilizzo indiretto o mediato di manodopera per il tramite di agenzie del lavoro (c.d. somministrazione di manodopera). Il settore, infatti, presenta due fattori decisivi ai fini di una rinnovata e più stringente regolamentazione che garantisca maggiore effettività delle tutele, anche in concorrenza all’area grigia degli appalti e, soprattutto, per edilizia e agricoltura, del caporalato: da una parte l’elevata incidenza degli infortuni sul lavoro a causa delle intrinseche peculiarità e modalità di svolgimento

⁷³ Tale settore si iscrive nella macro-area dell’industria dei servizi ed è caratterizzato dalle lavorazioni svolte dalle industrie di servizi tessili e medici affini così come previsti dall’art. 49, comma 1, lett. *a*, della l. n. 88/1989; debbono essere individuate come tali esclusivamente quelle che effettuano l’intero ciclo di lavorazione per mezzo di macchinari ed apparecchiature automatici che escludono l’intervento manuale nel ciclo di lavorazione.

⁷⁴ Il settore edile ricomprende sinteticamente le seguenti lavorazioni: costruzioni edili (civili, rurali e industriali); costruzione e demolizione di edifici; opere edili in sottosuolo; restauro e bonifica degli edifici (edifici di civile abitazione, uffici, edifici pubblici e per spettacoli, commerciali e religiosi, complessi sportivi, stazioni, parcheggi, case cantoniere, caselli, edifici industriali in genere, ecc.; fabbricati rurali, ricoveri per animali ed opere per uso agricolo in genere; torri di refrigerazione e di controllo, sili, ciminiere, coperture di fabbricati, ecc.).

⁷⁵ Trattasi dei cosiddetti lavoratori autonomi economicamente dipendenti, sempre rientranti nell’alveo dell’art. 2222 c.c.

⁷⁶ Ambienti confinati ai sensi dell’allegato IV, punto 3, del d.lgs. n. 81/2008, vale a dire in vasche, canalizzazioni, tubazioni, serbatoi, recipienti e silos.

del rapporto di lavoro e, dall'altra, la dubbia efficacia dei formali regimi di autorizzazione ed accreditamento, concepiti come mero strumento di valutazione *ex ante* della professionalità dei relativi operatori (agenzie), cui spesso non fa da contrappeso una valutazione *in itinere* di requisiti organizzativi/contrattuali/gestionali.

Il quinto settore è quello relativo ai servizi di vigilanza privata, ossia di quelle attività di esclusiva pertinenza degli istituti di vigilanza e svolto tramite GPG, come definite e disciplinate rispettivamente dall'art. 133 e ss. del TULPS (Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza), e dall'art. 249 e ss. del r.d. n. 635/1931. Il settore è stato negli ultimi anni oggetto di svariati interventi normativi, amministrativi e giurisprudenziali⁷⁷, non del tutto coordinati tra loro, che hanno avuto come effetto quello di rendere in parte inapplicabile la disciplina storica e di base sopra citata. Tale confusione normativa ha posto all'attenzione degli addetti ai lavori e degli esponenti del settore la necessità di una rideterminazione e di un aggiornamento dei criteri in materia di: requisiti minimi organizzativi, standard professionali, capacità tecnica e qualità dei servizi delle imprese di vigilanza privata.

Tali aree di attività, specie in un tessuto economico-produttivo come quello italiano, contribuiscono, infatti, alla creazione di quell'immensa area grigia di rapporti di lavoro rispetto ai quali l'applicazione di un sistema di qualificazione, imperniato sull'impiego della certificazione degli standard contrattuali ed organizzativi, nonché sulla implementazione delle conoscenze e delle competenze attraverso percorsi formativi mirati e moderni, si configura come particolarmente calzante. L'operazione sin qui svolta non si basa solo sul rispetto pedante del dettato normativo, né su una sterile ricognizione dei dati quantitativi relativi alle tendenze infortunistiche per settore, ma integra le suddette manifestazioni fenomenologiche in un contesto più ampio ed articolato di vera e propria mappatura organizzativo/contrattuale del tessuto economico/produttivo del Paese, prevedendo l'intervento mirato e sistematico del sistema di qualificazione ai fini di una migliore definizione dei rapporti di lavoro nell'ambito dei settori e, conseguentemente, per un innalzamento strategico degli standard contrattuali ed organizzativi degli stessi.

La Commissione è pervenuta alla cristallizzazione, per i settori sopra indicati, di una serie di criteri generali, suddivisi tra inderogabili e preferenziali, per la operatività nel settore di riferimento, ai quali si affiancano, per ciascun settore, criteri inderogabili aggiuntivi mutuati *in toto* dalle norme tecniche di qualità dei processi lavorativi o di qualificazione delle relative figure professionali.

⁷⁷ Si fa riferimento in particolare alla sentenza della Corte europea del 13 dicembre 2007, nonché ai seguenti atti: circ. Min. int. 29 febbraio 2008; d.l. 8 aprile 2008, n. 59, convertito nella l. 25 giugno 2008, n. 101; d.P.R. 4 agosto 2008, n. 153; circ. Min. int. 15 dicembre 2008.

Per cui sono criteri inderogabili:

- il rispetto delle previsioni in materia di informazione, formazione e addestramento dei lavoratori e, segnatamente, il compiuto svolgimento delle attività di informazione e formazione ai sensi degli artt. 34, 36 e 37 del n. d.lgs. n. 81/2008, nonché, con riferimento alle imprese familiari e ai lavoratori autonomi, le attività di cui all'art. 21, comma 2, d.lgs. n. 81/2008;
- il rispetto delle previsioni normative in materia di Documento Unico di Regolarità Contributiva;
- la presenza di personale, in percentuale non inferiore al 30% degli addetti, con esperienza almeno triennale nel settore di riferimento e rispetto alla specifica attività lavorativa o lavorazione svolta, indipendentemente dalla tipologia contrattuale utilizzata. I titolari di impresa e/o i datori di lavoro direttamente impegnati nelle lavorazioni rientrano nel computo del 30% di cui sopra;
- la idoneità allo svolgimento della attività di specifico riferimento, valutata tenendo conto del rispetto delle disposizioni in materia di valutazione dei rischi, sorveglianza sanitaria, misure di gestione delle emergenze, fornitura, possesso, corretto utilizzo e manutenzione dei dispositivi di protezione individuale e di attrezzature di lavoro di cui al d.lgs. n. 81/2008;
- l'integrale applicazione degli accordi o contratti collettivi di riferimento, compreso l'eventuale versamento della contribuzione all'ente bilaterale di riferimento, sottoscritti con le organizzazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o con le loro rappresentanze aziendali ai sensi della legislazione e degli accordi interconfederali vigenti.

D'altro canto, sono, invece, criteri preferenziali:

- la certificazione dei singoli contratti di lavoro e dei singoli contratti di appalto, subappalto, subfornitura e trasporto, ai sensi del titolo VIII, capo I, del d.lgs. n. 276/2003 e nei limiti di cui all'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008;
- l'adozione e la efficace attuazione da parte delle imprese di modelli di organizzazione e gestione rispettosi delle disposizioni di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008;
- la volontaria applicazione di codici di condotta ed etici e di iniziative di responsabilità sociale da parte delle imprese;
- ogni altro elemento espressamente indicato, a questo fine, negli accordi interconfederali o nei contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti con le organizzazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

L'applicazione di criteri di selezione sostanziali si muove nella direzione e nella prospettiva di un progressivo superamento dei regimi autorizzatori. Essa, infatti, tendenzialmente, identifica una serie di caratteristiche organizzative,

economiche e gestionali delle imprese sempre più rigorose; tutto ciò è volto alla verifica di requisiti sostanziali di capacità di gestione e organizzazione del lavoro e di un contestuale ricorso a standard contrattuali e organizzativi nell'impiego della manodopera, certificati ai sensi del titolo VIII, capo I, del d.lgs. n. 276/2003. Tale mix di criteri aspira a creare un quadro in cui la buona qualità di un contesto produttivo moderno abbia come sua componente necessaria la sfera prevenzionistica e la formazione.

b) Gli organismi paritetici

Se a livello centrale il coinvolgimento delle parti sociali si estrinseca attraverso la partecipazione alla Commissione consultiva permanente, il livello territoriale, invece, è sede privilegiata degli organismi paritetici, inseriti in un'ottica promozionale e di supporto tecnico alle imprese, nonostante siano esterni ad esse. Gli organismi paritetici e gli enti bilaterali sono il frutto di un lungo processo evolutivo che radica le sue origini nella storia del diritto del lavoro: essi rappresentano un punto di raccordo tra le diverse esigenze provenienti dalle parti sociali, in conflitto per antonomasia, inserendosi e ponendosi, in tale conflitto, quali enti terzi in grado di aiutare imprese e lavoratori nell'adozione delle migliori soluzioni possibili, in particolare in tema di tutela della salute e sicurezza sul lavoro. L'art. 20 d.lgs. n. 626/1994⁷⁸ ha previsto per la prima volta la costituzione di tali organismi; tuttavia, da allora, passi avanti sono stati fatti con la l. n. 123/2007⁷⁹ che ne rafforza le competenze, ed infine con il d.lgs. n. 81/2008, così come modificato dal d.lgs. n. 106/2009.

Secondo la definizione fornita dal legislatore stesso all'art. 2, comma 1, lett. *ee*, d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 s.m.i. gli organismi paritetici sono quegli organismi costituiti da una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale per le finalità indicate dalla stessa disposizione⁸⁰.

L'art. 51 del d.lgs. n. 81/2008, come modificato dal decreto correttivo, assegna a questi soggetti compiti importanti⁸¹, quali quelli di: a) supportare le

⁷⁸ Il d.lgs. n. 626/1994, in particolare all'art. 20 prevedeva che «A livello territoriale sono costituiti organismi paritetici tra le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori, con funzioni di orientamento e di promozione di iniziative formative nei confronti dei lavoratori».

⁷⁹ In particolare l'art. 1, comma 2, lett. *h*, in tema di misure poste a tutela della salute e della sicurezza sul lavoro delegate al Governo, individua tra i principi e i criteri direttivi proprio la «rivisitazione e il potenziamento delle funzioni degli organismi paritetici, anche quali strumenti di aiuto alle imprese nell'individuazione di soluzioni tecniche e organizzative dirette a garantire e migliorare la tutela della salute e sicurezza sul lavoro».

⁸⁰ È opportuno ricordare che gli organismi paritetici sono stati istituiti dall'art. 20, d.lgs. n. 626/1994.

⁸¹ A sostegno delle attività degli organismi paritetici è prevista l'istituzione di un apposito fondo presso l'Inail, alimentato da un contributo a carico delle aziende prive di rappresentanti per la sicurezza in misura pari a 2 ore annue per lavoratore. Tale fondo opera a favore delle realtà in cui la disciplina collettiva non preveda sistemi di rappresentanza dei lavoratori o di pariteticità

imprese nell'individuazione di soluzioni tecniche e organizzative dirette a garantire e migliorare la tutela della salute e sicurezza sul lavoro; b) svolgere e promuovere attività di formazione; c) asseverare l'adozione ed efficace attuazione dei modelli organizzativi e gestionali di cui all'art. 30 del decreto stesso e di cui al d.lgs. n. 231/2001; d) designare e comunicare alle aziende, che non hanno nominato il proprio RLS aziendale, il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale; e) comunicare all'Inail i nominativi delle imprese che hanno aderito al sistema degli organismi paritetici e gli RLST correlati⁸². Tra le novità introdotte nel Testo Unico dal d.lgs. n. 106/2009, e precisamente nel nuovo comma 3-*bis* del citato art. 51, rientra la succitata possibilità per tali organismi di svolgere direttamente attività di formazione, oltre che di promuoverla, ma ciò, ovviamente, in relazione a quello specifico settore (quale quello manifatturiero, edile, ecc.) nel quale essi svolgono la loro attività e/o prestano la loro assistenza e nell'ambito territoriale nel quale è ubicata l'azienda alla quale è fornita assistenza. Tanto premesso, saranno legittimati, ai sensi degli artt. 2 e 51 del Testo Unico citati, a svolgere le predette funzioni tutti gli organismi che abbiano le caratteristiche richieste dalla legge, senza che sia a tal uopo prevista o necessaria alcuna autorizzazione ministeriale.

Diventa quindi necessario anche per le imprese capire quali soggetti possono agire in conformità ai requisiti di legge. Con la circ. 29 luglio 2011, n. 20, a seguito di "numerosi segnalazioni" ha fornito alcuni chiarimenti sulle attività di formazione e di assistenza svolte dagli enti bilaterali e dagli organismi paritetici. Questo intervento risulta quanto mai opportuno in quanto riassume i principi fondamentali e i requisiti che il legislatore ha definito specificatamente per questi enti, ai quali è riconosciuto, in questo ambito, un ruolo fondamentale «quale strumento di supporto alle imprese e ai lavoratori per una corretta gestione delle attività di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali». Al tempo stesso il Ministero è ritornato nuovamente sui profili applicativi dell'art. 37, comma 12, d.lgs. n. 81/2008, come novellato dal d.lgs. n. 106/2009, confermando la propria posizione sulle competenze strettamente settoriali di questi enti ma eludendo ancora una volta il problema dell'interpretazione che deve essere data all'espressione «nel territorio in cui si svolge l'attività del datore di lavoro».

La circolare, *in primis*, indica quali elementi debbono essere considerati per definire un "organismo paritetico" conforme al d.lgs. n. 81/2008, ovvero:

migliorativi o almeno di pari livello. Spetta ad accordi interconfederali individuare attività e settori, oltre l'edilizia, nei quali «in ragione della presenza di adeguati sistemi di rappresentanza dei lavoratori in materia di sicurezza o di pariteticità, le aziende o le unità produttive non siano tenute a partecipare al fondo di cui all'art. 52».

⁸² C. Lazzari, *Gli organismi paritetici nel decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81*, I Working Papers di Olympus, 2013, n. 21, in *Boll. ADAPT*, 2013, n. 3.

- 1) essere espressione di associazioni sindacali datoriali e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale;
- 2) essere organismi le cui associazioni abbiano firmato il contratto collettivo nazionale di lavoro applicato dall'azienda⁸³;
- 3) essere soggetto operante nel settore di riferimento dell'azienda (es. edilizia) e "non in diverso settore";
- 4) essere presente nel territorio di riferimento e non in diverso contesto geografico.

In merito alla questione dell'individuazione dei requisiti legali che legittimano gli organismi paritetici e gli enti bilaterali all'esercizio delle attività formative e la collaborazione in tale ambito con le imprese, il Ministero non fa altro che richiamare gli stessi che son contenuti all'art. 2, d.lgs. n. 276/2003 e all'art. 2, comma 1, lett. *ee*, d.lgs. n. 81/2008, che hanno legittimato solo organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nell'ambito del sistema contrattuale di riferimento. Pertanto, qualora sia posta una questione di legittimazione dell'ente bilaterale o dell'organismo paritetico, per esempio, nel corso di un'ispezione, il Ministero ha invitato ad attenersi ai principi giurisprudenziali in materia per verificare se questo requisito sia effettivamente soddisfatto⁸⁴ e se necessario, in caso di dubbio, anche ricorrendo alla direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro per acquisire «dati relativi alla rappresentatività delle associazioni sindacali o delle organizzazioni di datori di lavoro nel cui ambito vengano costituiti tali organismi». La necessità di un'adeguata verifica sulla natura effettiva di tali organismi è rimarcata anche dal fatto che gli stessi, insieme agli enti bilaterali, sono stati anche abilitati, attraverso accordi in Conferenza permanente per i rapporti Stato – Regioni, ad occuparsi della formazione dei datori di lavoro che svolgono direttamente i compiti di servizio di prevenzione e protezione e dei lavoratori.

Alla luce di questo regime, il Ministero del lavoro ha fatto rilevare che, per quanto riguarda l'obbligo di collaborazione del datore di lavoro per l'effettuazione della formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti previsto dal d.lgs. n. 81/2008, lo stesso deve essere adempiuto unicamente nei confronti degli 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 all'azienda, in possesso dei predetti requisiti di legge. Si precisa che questo obbligo sussiste nei limiti dell'art. 37, comma 12, d.lgs. n. 81/2001, ossia la collaborazione è richiesta solo con l'organismo paritetico che

⁸³ Si parla della c.d. rappresentatività comparata. Si ricorda che è esclusa la rilevanza della firma per mera adesione.

⁸⁴ Si vedano C. Cost. 19 ottobre 1998, n. 975, C. Cost. 4 dicembre 1995, n. 492.

«operi nel settore di riferimento e non in diverso settore e che sia presente nel territorio di riferimento e non in diverso contesto geografico».

Infine, il Ministero ha ricordato che questi requisiti e limiti consacrati nell'art. 2, d.lgs. n. 276/2003, e negli artt. 2, comma 1, lett. *ee*, e 37, comma 12, d.lgs. n. 81/2008, trovano applicazione anche per quanto riguarda la legittimazione degli organismi paritetici e degli enti bilaterali a svolgere le attività di informazione, assistenza, consulenza, formazione e promozione in materia di salute e sicurezza sul lavoro, previste dagli artt. 10 e 51 del d.lgs. n. 81/2008⁸⁵.

Guardando alle funzioni, una prima area di intervento degli organismi paritetici in materia di salute e sicurezza sul lavoro concerne lo svolgimento e la promozione di attività formative. Seguendo l'orientamento del d.lgs. n. 81/2008, la formazione potrà rivolgersi a tutti i soggetti coinvolti sul versante della sicurezza, dunque non riguarderà solo i lavoratori e loro rappresentanti, ma anche quadri aziendali, oltre ovviamente a quella dei responsabili dei servizi di prevenzione. Il d.lgs. n. 106/2009 si muove secondo l'intenzione di estendere il campo d'applicazione soggettivo della formazione sulla sicurezza, oltre che di una sua migliore certificazione⁸⁶. Facendo seguito ad un'indicazione contenuta nell'Avviso comune, il correttivo stabilisce che la formazione dei preposti, a cui si è aggiunta quella dei dirigenti, può essere effettuata «anche presso gli organismi paritetici [...] o le scuole edili, ove esistenti», «anche⁸⁷ attraverso l'impiego di fondi interprofessionali» e di quelli di somministrazione di lavoro. Viene confermato che la formazione dei lavoratori e 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»⁸⁸.

Uno dei quesiti che più frequentemente viene posto all'attenzione degli «interpreti» del d.lgs. n. 81/2008, e prima ancora del d.lgs. n. 626/1994 afferisce la partecipazione, più o meno necessaria, degli organismi paritetici nell'opera di formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. In altri termini, ci si chiede se «la collaborazione con gli organismi paritetici» sia o meno necessaria la fine di considerare validamente erogata la formazione ai lavoratori ed ai loro rappresentanti. La validità della formazione a prescindere è confermata dalla mancata previsione, nell'ambito del d.lgs. n. 81/2008, di qualsiasi sanzione nell'ipotesi di formazione dei

⁸⁵ M. Gallo, *Sugli organismi paritetici i chiarimenti del MinLavoro per formazione e assistenza*, in *A&S*, 13 settembre 2011, n. 16.

⁸⁶ Le competenze acquisite devono essere registrate nel libretto formativo del cittadino, di cui all'art. 2, comma 1, lett. *i*, d.lgs. n. 276/2003.

⁸⁷ Si utilizza la congiunzione «anche» in quanto la normativa comunitaria vieta l'utilizzo dei fondi interprofessionali per finanziare la formazione obbligatoria.

⁸⁸ Tale precisazione, presumibilmente, è stata introdotta affinché la previsione non operi in presenza di organismi paritetici di diversi ed eterogenei settori.

rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza realizzata senza la collaborazione degli organismi paritetici. Da questo si intende che il comma 12 dell'art. 37, nella sua formulazione, imponga unicamente un obbligo di collaborazione che, ragionevolmente, può intendersi ottemperato previa necessaria informazione dell'organismo paritetico, in possesso dei requisiti sopra citati. In tal senso la circ. Min. lav. 29 luglio 2011, n. 20: l'art. 37, d.lgs. n. 81/2008, non impone al datore di lavoro di effettuare la formazione necessariamente con gli organismi paritetici quanto, piuttosto, di mettere i medesimi a conoscenza della volontà di svolgere una attività formativa, affinché essi possano, se del caso, fare le proprie proposte al riguardo. Quanto alle modalità per mezzo delle quali opera il citato obbligo di richiesta di collaborazione agli organismi paritetici, la nota alla Premessa dell'accordo *ex art.* 37 del 21 dicembre 2011 sulla formazione dei lavoratori, dirigenti e preposti, puntualizza che: «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 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 riguardo, si puntualizza che la richiesta in parola può essere avanzata anche ad uno solo (ove ve ne siano diversi) di organismi paritetici in possesso dei requisiti sin qui richiamati, in qualunque modo, purché idoneo allo scopo. Della risposta dell'organismo paritetico il datore di lavoro deve tener conto, senza che, tuttavia, ciò significhi che le relative osservazioni debbano essere necessariamente rispettate da parte del datore di lavoro né, tantomeno, che la formazione debba essere svolta con l'organismo paritetico, qualora la risposta di quest'ultimo comprenda una proposta di svolgimento presso l'organismo della attività di formazione.

Per quanto riguarda il criterio territoriale che consente di individuare gli organismi paritetici cui inoltrare richiesta di collaborazione, il "territorio" di riferimento può essere individuato nella Provincia, contesto nel quale usualmente operano gli organismi paritetici. 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. Nell'ipotesi in cui essi siano assenti in ambedue i livelli, il datore di lavoro, senza che, in tal caso, si applichi la previsione di cui all'art. 37, comma 12, del Testo Unico, potrà comunque rivolgersi ad un livello superiore a quello regionale.

Altra funzione⁸⁹ degli organismi paritetici è quella di supportare le imprese per «l'individuazione di soluzioni tecniche e organizzative dirette a garantire e migliorare la tutela della salute e sicurezza sul lavoro» (art. 51, comma 3, d.lgs. n. 81/2008). Il sostegno non si limita solo ad un invito per il rispetto della normativa vigente ma ha anche carattere promozionale: l'indicazione di norme tecniche da seguire, l'elaborazione e la diffusione di buone prassi possono rivelarsi “alleati” utili. A tal fine gli organismi paritetici possono effettuare sopralluoghi negli territori e nei comparti produttivi di competenza, solo però dietro consenso del datore di lavoro interessato, non avendo essi stessi poteri tipici di vigilanza pubblica.

Una delle più importanti novità, introdotte nel d.lgs. n. 106/2009 al comma 3-*bis* dell'art. 51, concerne la previsione di due servizi che gli organismi paritetici possono fornire alle imprese, su richiesta: l'attestazione dello svolgimento delle attività e dei servizi di supporto al sistema delle imprese tra cui è compresa anche l'asseverazione dell'adozione ed efficace attuazione dei Modelli di organizzazione e gestione della sicurezza (SGSSL) di cui all'art. 30, della quale gli organi di vigilanza possono tenere conto ai fini della programmazione delle proprie attività. Occorre sottolineare come l'attività di attestazione sia diversa da quella di asseverazione, sia formalmente che sostanzialmente. Avvalorando un'interpretazione letterale, mentre l'attestazione ha riguardo ad accadimenti empirici (dichiarazione che un fatto è avvenuto in presenza del dichiarante), l'asseverazione implica sempre anche aspetti valutativi. Non casualmente, infatti, le due attività presentano anche oggetti diversi e, in particolare, la prima riguarda il fatto materiale della realizzazione di attività di supporto alle imprese in materia di sicurezza e la seconda concerne, invece, specificamente, la qualità e la corretta attuazione dei modelli organizzativi già adottati dalle stesse. L'asseverazione, è bene precisarlo, non è in grado di impedire al giudice, di verificare l'effettiva adozione e l'efficace attuazione del modello di gestione in quanto non vi è alcuna indicazione legislativa che attribuisca all'asseverazione il valore di una patente di conformità ai requisiti di cui all'art. 30 del Testo Unico sicurezza. L'adozione e l'efficace attuazione delle Linee Guida UNI-Inail o dell'OHSAS 18001:2007 costituiscono, ai sensi del comma 1 dell'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008, efficacia esimente della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, solo se efficacemente attuate senza soluzione di continuità. L'asseverazione ha poca ragion d'essere essendo il modello di SGSSL puntualmente identificato, nei suoi obblighi giuridici, organizzativi e procedurali, dall'art. 30 succitato. Se non che la

⁸⁹ Per un'analisi accurata delle funzioni degli organismi paritetici si veda M. Lai, *Gli organismi paritetici*, in M. Tiraboschi, L. Fantini (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)*, cit.

stessa può essere utile in quanto lo stesso comma 3-*bis* dell'art. 51 TUSL precisa che gli organi di vigilanza “possono tener conto” del parere espresso dagli organismi paritetici, tramite l'asseverazione, «ai fini della programmazione delle proprie attività». L'espressione usata dal legislatore sembra infatti suggerire, ad esempio, che i controlli a campione cui sono ordinariamente sottoposte le imprese nel corso della loro attività possano diminuire o rendersi meno probabili con riguardo alle imprese che abbiano ottenuto l'asseverazione del proprio modello organizzativo da parte di un organismo paritetico.

Ulteriore prerogativa degli organismi paritetici, già prevista all'art. 20 d.lgs. n. 626/1994, è quella di essere «prima istanza di riferimento in merito a controversie sorte sull'applicazione dei diritti di rappresentanza, informazione e formazione, previsti dalle norme vigenti». Rispetto al passato si fa salvo quanto previsto dalla contrattazione collettiva. L'ambito di intervento riguarda sia le controversie relative alle prerogative dell'RLS, in ordine all'applicazione dei “diritti di rappresentanza”⁹⁰, sia quelle concernenti i diritti individuali dei lavoratori in materia di “informazione e formazione”. La genericità del dettato normativo spinge, ragionevolmente, a chiedersi se tali organismi siano la sede di tentativi di conciliazione delle controversie, obbligatori per poter poi promuovere un ricorso giudiziario, oppure se essi siano chiamati a svolgere solo una funzione consultiva interpretativa. Vista l'indifferenza palesata dal legislatore in merito, la propensione verso l'accezione in termini di composizione bonaria emerge, piuttosto, dalle intese collettive⁹¹. È invece dubbia la possibilità di entrare nel merito delle singole questioni, come nel caso di opinioni divergenti tra datore di lavoro e RLS sulla stesura del documento di valutazione dei rischi o circa l'adozione di alcune misure.

Circa l'efficacia delle decisioni degli organismi paritetici, non sembra queste possano avere efficacia vincolante per le parti qualora siano in gioco diritti individuali, in tal caso, necessitando, per la composizione della controversia, un vero e proprio mandato del lavoratore interessato.

Vengono inoltre confermate le funzioni di anagrafe dei rappresentanti per la sicurezza territoriali, lasciando agli organismi paritetici la comunicazione dei nominativi degli stessi alle aziende, ai lavoratori interessati ed agli organi di vigilanza territorialmente competenti. In aggiunta il d.lgs. n. 106/2009 aggiunge

⁹⁰ Principalmente si tratta di controversie inerenti le attribuzioni dell'RLS (es. diritto di accesso ai luoghi di lavoro, prerogative in materia di consultazione, informazione, formazione, ecc.).

⁹¹ Cfr. tra gli altri, l'Accordo Confindustria del 22 giugno 1995 (parte II, punto 2.2); l'Accordo Confapi/Cisl-Uil del 22 luglio 2009, in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Contrattazione collettiva*, secondo il quale gli organismi paritetici provinciali/o di bacino «sono prima istanza obbligatoria di riferimento in merito a controversie sorte sull'applicazione dei diritti di rappresentanza, informazione e formazione, di cui all'art. 51, comma 2 del D.lgs. n. 81/2008» (art. 17, lett. e).

l'obbligo di informativa nei confronti dell'Inail. Presupposto è l'obbligo del datore di comunicare i nominativi dei rappresentanti di nuova nomina all'Inail e all'Ipsema e, tramite loro al Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro (Sinp), ma paradossalmente non agli organismi paritetici, ove presenti.

3.4. Le “anime” della qualificazione delle imprese: a) strumento di regolarizzazione delle imprese; b) strumento di preselezione degli operatori sul mercato; c) tutela delle condizioni di lavoro

a) Strumento di regolarizzazione delle imprese

L'intrinseca valenza ed i conseguenti benefici che il sistema di qualificazione può apportare all'impresa ed ai lavoratori emergono chiaramente dal dettato normativo dell'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008 s.m.i., il quale, dando attuazione a al criterio direttivo previsto all'art. 1, comma 2, lett. *m*, prevede l'introduzione di «un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori, fondato sulla specifica esperienza, ovvero sulle competenze e conoscenze in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, acquisite attraverso percorsi formativi mirati».

La collocazione sistematica di tale norma in calce alla sezione I del capo III, dedicato alla gestione della prevenzione nei luoghi di lavoro, ci consente di prendere una direzione molto chiara: individuando, insieme ad altre disposizioni, gli obblighi che le imprese ed i lavoratori sono tenuti ad adempiere, incentra la qualificazione proprio sull'adozione di funzionali modelli di organizzazione e gestione della salute e sicurezza sul lavoro. Dunque qualificazione intesa come fattore organizzativo preponderante e condiviso dall'impresa durante tutto l'arco di esercizio delle sue attività. L'adozione e l'efficace attuazione delle Linee Guida UNI-Inail o dell'OHSAS 18001:2007 costituiscono, ai sensi del comma 1 dell'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008, modelli organizzativi adeguati ai fini della qualificazione, così come la certificazione UNI ENI ISO 9000, richiamata dal d.lgs. n. 163/2006. Questo perfettamente in linea con la tendenza italiana, ma anche comunitaria, ad un maggiore autocontrollo ed autodisciplina delle imprese, calibrati sul rispetto delle norme inerenti la qualità del prodotto (ISO 9000 e successive revisioni), la compatibilità ambientale (ISO 14001), la responsabilità sociale (Sa 8000), la salute e sicurezza sul lavoro (OHSAS 18001). Comune denominatore in questi richiami è la capacità valutativa dell'imprenditore in veste di “organizzatore” dei mezzi di produzione e delle attività imprenditoriali, al fine di individuare i rischi potenzialmente sottesi ed attuare le opportune misure a tutela. Cosicché è l'organizzazione a rispondere con la sua stessa attività nel caso in cui non abbia adottato un modello di strutturazione idoneo. Segue questa logica l'art. 14 d.lgs. n.

81/2008 che estende le sanzioni del d.lgs. n. 231/2001 alle ipotesi di gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e sicurezza sul posto di lavoro.

b) Strumento di preselezione degli operatori sul mercato

L'adozione di determinati modelli organizzativi e di gestione della sicurezza diventa parametro sul quale misurare la virtuosità delle imprese, effettuando, in tal modo, una sorta di "selezione naturale" tra gli operatori. Le imprese più virtuose avranno una migliore qualificazione, si distingueranno sul mercato e potranno accedere ad una serie di benefici: il diritto di preferenza in gare di appalto e subappalto pubbliche, accesso ad agevolazioni, contributi, finanziamenti pubblici, correlati sempre alle medesime, benefici legati ad una più credibile e spendibile reputazione sul mercato nei confronti dei vari *stakeholders* quali clienti, fornitori, Pubblica Amministrazione, concorrenti, comunità di interesse scientifico, con conseguente riverbero positivo in termini di produttività e competitività⁹². In tal modo si conferma chiaramente che la selezione dei soggetti operanti sul mercato, tanto per l'accesso a pubblici appalti, quanto per l'accesso agli appalti *inter privatos*, deve basarsi in ogni caso sulla verifica e sull'effettivo possesso, da parte degli aggiudicatari, degli appaltatori e subappaltatori, di requisiti sostanziali afferenti alla affidabilità gestionale ed organizzativa (modelli di organizzazione e gestione idonei ed efficaci), alla genuinità dei contratti di lavoro e degli appalti utilizzati, all'adozione di percorsi formativi efficaci ed effettivi e, più in generale, al rispetto di più elevati standard di responsabilità sociale d'impresa.

Tale principio è rafforzato dal testo dell'art. 30 Testo Unico sicurezza, il quale statuisce che l'adozione di un idoneo modello di organizzazione e gestione ha efficacia esimente, per quanto riguarda la responsabilità amministrativa degli enti, solo se adottato ed efficacemente attuato, predisponendo, per tale via, un sistema aziendale che possa rispettare tutti gli obblighi giuridici legati al rispetto degli standard tecnico-strutturali, all'attività di valutazione dei rischi, ai doveri di informazione e formazione dei lavoratori, ad attività organizzative, alla sorveglianza sanitaria, all'attività di vigilanza, all'acquisizione di documentazioni obbligatorie per legge, alla verifica di attuazione delle procedure adottate.

L'introduzione della qualificazione sarà più agevole per le imprese di medio-grandi dimensioni piuttosto che per le piccole, micro imprese in maggioranza nel panorama imprenditoriale italiano ed in cui si concentrano la gran parte degli infortuni. La ragione è insita principalmente nella volontà – necessità di ridurre i costi, visti i budget finanziari modesti, tagliando spesso proprio sulla sicurezza e sulla formazione dei lavoratori, ma anche nel pericolo di imbattersi in procedure lunghe e complesse. Occorrerebbe certamente incrementare gli incentivi alle imprese per spingere all'adozione di questi modelli gestionali, proseguendo sulla

⁹² L. Zoppoli, P. Pascucci, G. Natullo (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Ipsoa, Milano, 2008, 376 ss.

scia dell'art. 30 che prevede finanziamenti per le piccole, medio, micro imprese che sperimentino soluzioni innovative e strumenti organizzativi ispirati alla responsabilità sociale delle imprese.

c) Tutela delle condizioni di lavoro

Il principale obiettivo sotteso all'adozione di un "sistema di qualificazione" consiste nell'individuare misure di maggior tutela rispetto a quelle generali previste per ogni luogo di lavoro dal Testo Unico, applicabili ai settori a maggior rischio infortunistico, con l'obiettivo di abbattere i relativi indici di rischiosità. In tali contesti, viene richiesto alle imprese e ai lavoratori autonomi di garantire il possesso di requisiti organizzativi e professionali idonei al miglioramento della prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali. La prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali va garantita attraverso una attenta verifica della efficacia del quadro normativo e di quanto le previsioni già esistenti siano in grado di incidere sui comportamenti "virtuosi" di imprese e lavoratori. Questa logica, che potrebbe apparire finanche banale, ha spinto alla approvazione del decreto Presidente della Repubblica sugli "ambienti confinati" destinato a regolamentare tutte le attività lavorative svolte da chiunque (azienda o lavoratore autonomo) sia chiamato ad operare in ambienti, comunemente definiti come "confinati", quali silos, cisterne, cunicoli, pozzi o simili. Il provvedimento, risultato di un lavoro che ha coinvolto Stato, Regioni e parti sociali, intende innalzare i livelli di tutela a garanzia della salute e sicurezza degli operatori impegnati negli "ambienti confinati", visto l'ordinario, elevato tasso di infortuni in questo settore, anche di notevole entità, ma soprattutto alla luce delle stragi⁹³ che si sono avvicendate negli ultimi anni, innalzando vertiginosamente il dato dei decessi sul posto di lavoro.

Il decreto Presidente della Repubblica impone alle imprese e ai lavoratori autonomi, in aggiunta agli obblighi già su di essi gravanti in materia di salute e sicurezza sul lavoro, dell'obbligo di procedere a specifica informazione, formazione e addestramento relativamente ai rischi che sono propri degli "ambienti confinati" e alle peculiari procedure di sicurezza ed emergenza che in tali contesti debbono applicarsi; ciò con riferimento a tutto il personale impiegato, compreso il datore di lavoro⁹⁴. La tutela dei lavoratori dovrebbe passare necessariamente per la formazione, obbligatoria considerato che conoscenze e competenze sono oggettivamente ricollegabili ad attività di studio e percorsi formativi, ma altresì certificata affinché non scaturisca in un mero adempimento

⁹³ Ricordiamo le stragi di Molfetta (3 maggio 2008, 5 morti), Mineo (11 luglio 2008, 6 morti), Sarroch (26 maggio 2009, 3 morti) e Capua (11 settembre 2010, 3 morti).

⁹⁴ In materia di qualificazione delle imprese operanti in ambienti confinati si veda Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *La qualificazione delle imprese e dei lavoratori operanti negli "ambienti confinati"*, in *Sicurezza e Prevenzione*, settembre 2011, n. 6.

burocratico, ma effettivamente rivolta a migliorare competenze, conoscenze ed a sensibilizzare gli imprenditori in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

4. La qualificazione delle imprese nel settore dell'edilizia

4.1. Il contesto socio-economico di riferimento: le problematiche e le azioni volte alla regolarizzazione del settore

L'edilizia, insieme all'agricoltura, risulta essere il settore che maggiormente risente degli infortuni e del caporalato. Il "caporale"⁹⁵ (che è spesso, ma non sempre, di nazionalità italiana), oltre a determinare l'accesso al lavoro svolge anche un ruolo di "controllo" e di "mediazione" col datore di lavoro. Tale fenomeno sembra essersi aggravato a causa della forte presenza di organizzazioni criminali nel settore edile. A questo si aggiunge la spiacevole realtà del lavoro irregolare, soprattutto sotto la forma di lavoro nero, così come di un'area grigia caratterizzata da regolari contratti di lavoro ma con trattamenti di fatto irregolari. La massiccia presenza del lavoro sommerso è dovuta alla frammentazione dei processi produttivi associata ad una pratica dell'appalto al massimo ribasso. Da non sottovalutare le ripercussioni negative dovute a prassi tanto infelici quanto ricorrenti quali il ricorso improprio al lavoro a tempo parziale, il sotto-inquadramento, la mancata applicazione di regole contrattuali (ferie, permessi, ecc.). L'intreccio tra sommerso, caporalato e criminalità vede tra le principali vittime soprattutto lavoratori stranieri, senza permesso di soggiorno, cui vengono affidate le mansioni più dequalificate ed usuranti. È ovvio che questa dilagante illegalità sia causa di numerosi infortuni sul lavoro, spesso fatali per i lavoratori.

Nell'Unione europea il settore edile è quello a maggior rischio di infortuni, con più di 1.300 morti all'anno a causa di incidenti nei cantieri. In tutto il mondo, il numero dei lavoratori edili che restano vittime di infortuni è triplo rispetto a lavoratori di altri settori, doppio è il numero degli infortuni; la maggioranza si verifica nelle pmi, 90% del panorama imprenditoriale italiano. I costi di tali incidenti sono ingenti per l'individuo, il datore di lavoro e la società.

I rischi maggiori riguardano il lavoro a grandi altezze, la realizzazione di scavi e la movimentazione di carichi; nello specifico le cadute dall'alto

⁹⁵ Si definisce "caporale" il malvivente che, solitamente nelle primissime ore del giorno, si reca nelle piazze dei paesi o nelle periferie delle grandi città per cercare manodopera giornaliera, di solito non specializzata, per condurla nei campi o in cantieri edili abusivi. Per tale servizio i "caporali" pretendono una percentuale pari al 50-60% dalla paga giornaliera, spesso già molto al di sotto della paga sindacale e frutto di lavoro nero.

rappresentano la causa più comune di infortunio e morte nel settore delle costruzioni⁹⁶.

La priorità, dunque, deve essere data alle misure che eliminano o riducono il rischio all'origine e che prevedono una protezione collettiva⁹⁷. Si ricorre alla protezione individuale, come i dispositivi di protezione (elmetti, imbracature di sicurezza, protezioni per occhi e vie respiratorie, scarpe antinfortunistiche ecc.), qualora i rischi non possano essere ridotti altrimenti. Di rilievo, altresì, la maggiore informazione e l'addestramento dei lavoratori. La formazione dovrebbe essere parametrata sulla base di situazioni reali, come difficoltà effettivamente incontrate, operazioni non riuscite, affinché i diretti interessati possano percepire in prima persona i rischi, le possibili conseguenze, le precauzioni da adottare⁹⁸.

Nel 2011 sono stati denunciati circa 725 mila infortuni, con una riduzione del 6,6% rispetto al 2010. I decrementi maggiori si sono avuti nel settore costruzioni (-14,7%) e trasporti (-11,3%). La crisi economica ha certamente influito, secondo l'Inail, sul calo degli infortuni. Questo non nega, però, che parte del traguardo sia dovuto all'effettivo miglioramento dei livelli di rischio, in atto ormai da molti anni nel nostro Paese, grazie a leggi e attività di prevenzione. Nell'ultimo triennio l'attenzione del legislatore in materia di salute e sicurezza sul lavoro è stata costante: si pensi agli accordi, adottati dalla Conferenza Stato – Regioni, sull'attività di formazione per datori, lavoratori e dirigenti, alle successive linee guida attuative degli artt. 34 e 37 d.lgs. n. 81/2008, ai criteri di qualificazione della figura del formatore, approvati in sede di Conferenza permanente Stato – Regioni, ai provvedimenti sull'apposita segnaletica stradale in presenza di traffico veicolare e sulle procedure standardizzate per la redazione del documento di valutazione del rischio. Per una concreta implementazione della cultura della sicurezza ed un'effettiva e rilevante diminuzione degli infortuni, ad un approccio meramente teorico dovrà necessariamente seguire l'attuazione pratica. A tal fine, il terreno che si presta maggiormente all'occasione è, in particolar modo, quello dell'attuazione dei criteri di qualificazione delle imprese nei settori ad alto rischio e, nel caso di specie, dello strumento della patente a punti in edilizia, quale cartina

⁹⁶ Tra le situazioni all'origine dell'incidente si annoverano: il lavoro su ponteggi o piattaforme senza parapetti o senza imbracature di sicurezza correttamente fissate; coperture fragili; scale mal posizionate, non fissate in modo corretto o non sottoposte ad una regolare manutenzione.

⁹⁷ Il trend seguito dalle direttive europee punta sul garantire nell'ambiente di lavoro dispositivi di sicurezza idonei (adeguatezza delle coperture, selezione, caratteristiche di sicurezza, uso sicuro, addestramento e informazione, ispezione e manutenzione); fornire segnali di sicurezza e/o salute in cui i rischi possano essere evitati o adeguatamente ridotti tramite misure preventive: prevedere un quadro comune in materia di salute e sicurezza fondato sul controllo, prevenzione dei rischi e su misure collettive di eliminazione degli stessi.

⁹⁸ Sul punto si veda Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, *Prevenzione infortuni nel settore dell'edilizia*, Facts, 2003.

tornasole di una disciplina in astratto funzionale ma ancora poco sfruttata sul campo⁹⁹.

4.2. Una nuova sfida per le parti sociali: la patente a punti. Stato dell'arte e prospettive

La patente a punti, prevista al comma 1-*bis* dell'art. 27, nasce come braccio operativo di attuazione, nel settore edile, del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Tale strumento viene prevista, nell'intenzione originaria del legislatore, come strumento che possa consentire la continua verifica della idoneità delle imprese e dei lavoratori autonomi, in assenza di violazioni alle disposizioni di legge e con riferimento ai requisiti previsti, tra cui la formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro e i provvedimenti impartiti dagli organi di vigilanza. L'obiettivo auspicabile resta la riduzione massiva dell'elevato tasso di infortuni sul lavoro. In linea con la denominazione utilizzata, che ricorda lo strumento previsto per gli automobilisti dal codice della strada, il meccanismo su cui esso si fonda è analogo e prevede l'attribuzione all'operatore di un punteggio iniziale, soggetto a decurtazione in seguito all'accertamento delle violazioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. L'azzeramento del punteggio, per ripetute violazioni in materia di salute e sicurezza, determina l'impossibilità per l'imprenditore edile e per il lavoratore autonomo di continuare a svolgere attività nel settore. Il legislatore ha previsto anche che il meccanismo congegnato per l'edilizia, il quale acquisisce in tal modo un valore di modello, potrà essere esteso ad altri settori di attività individuati con accordi interconfederali stipulati a livello nazionale dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori più rappresentative. Si attribuisce così alla contrattazione collettiva un ruolo cardine nella codificazione dei criteri organizzativi ai fini della inclusione o meno degli operatori di un dato settore in un circuito di aziende virtuose. Ciò soprattutto in quei settori, come quello della sanificazione del tessile, in cui è, già da tempo, in atto un processo di adeguamento della classificazione delle mansioni e dei profili professionali all'evoluzione dei modelli di organizzazione del lavoro. Inoltre, proprio la possibile, potenziale espansione dell'istituto rappresenta, in verità, un interessante trampolino di lancio per una evoluzione e una più puntuale codificazione dei sistemi di qualificazione delle imprese, anche ai fini di una sua applicazione alle attività di sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico.

⁹⁹ Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Inail, infortuni sul lavoro in calo nel 2011*, in *Sicurezza e Prevenzione*, 2012, n. 7.

In prospettiva positiva, per le imprese, avere le carte in regola costituisce elemento preferenziale per la partecipazione alle gare relative agli appalti e subappalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica; d'altro canto, i lavoratori, grazie a questo strumento, avranno maggiori garanzie di effettività nella tutela dei propri diritti contrattuali e professionali, a partire dagli aspetti retributivi e contributivi, sino a quelli più specificamente concernenti la sicurezza e la qualità del lavoro¹⁰⁰.

Nonostante i benefici siano evidenti, la formulazione della norma non si sottrae a critiche per l'eccessiva vaghezza dei contenuti. Genericità si imputa alla natura degli illeciti e delle violazioni ed all'identità dei soggetti la cui violazione determina la decurtazione dei punti. Lo stesso effetto di azzeramento del punteggio, nel caso di comprovate violazioni della normativa a tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, dovrebbe essere coordinato con analoghi istituti pure regolamentati dal d.lgs. n. 81/2008, primo tra tutti la sospensione della attività di impresa di cui all'art. 14 del decreto stesso. Parallelamente, nel rispetto del principio costituzionale che sancisce la libertà di iniziativa economica ex art. 41 Cost., da contraltare alla sanzione, dovrebbe prevedere forme di recupero del punteggio, magari mediante iniziative di formazione sulla sicurezza¹⁰¹.

5. Il sistema di qualificazione delle imprese operanti negli spazi confinati

5.1. Per una definizione di “spazio confinato”: contributi internazionali ed europei

Tra i criteri di delega per la redazione del Testo Unico, la l. n. 123/2007 aveva previsto la creazione di «un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi» incentrato sulla specifica esperienza ovvero sulle competenze e conoscenze in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro «acquisite attraverso percorsi formativi mirati».

Con l'obiettivo di coltivare questo criterio direttivo, per la verità alquanto generico e indeterminato, il d.lgs. n. 81/2008 aveva affidato alla Commissione consultiva permanente di cui all'art. 6 il compito di individuare, anche sulla base delle indicazioni provenienti dagli organismi paritetici, «settori» e «criteri» finalizzati alla definizione di un vero e proprio sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi con riferimento alla tutela della salute e

¹⁰⁰ Si veda Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Qualificazione delle imprese: opportunità per gli operatori, garanzia per i lavoratori*, in *Sicurezza e Prevenzione*, settembre 2011, n. 6.

¹⁰¹ Sul punto, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi*, in *Sicurezza e Prevenzione*, ottobre 2010, n. 11.

sicurezza sul lavoro. A tal fine, mediante il comitato tecnico n. 3, impegnato in seno alla Commissione nell'attività istruttoria, dibattimentale e redazionale relativa alla identificazione dei predetti settori e criteri, la commissione ha realizzato, per mezzo di un lavoro capillare, una graduale mappatura consentendo di individuare cinque aree di attività lavorative, ulteriori rispetto a quelle previste *ope legis*, per la costruzione di primi prototipi di qualificazione da sperimentare, implementare ed estendere successivamente ad altri settori. L'individuazione dei settori viene condotta in ragione della relativa maggiore incidenza degli infortuni sul lavoro, nonché della complessità organizzativa, della pericolosità dei processi produttivi e delle sostanze utilizzate, dell'incidenza di impiego di contratti di lavoro non standard, di appalti e subappalti endoaziendali e di contratti di prestazione d'opera, dell'esposizione del comparto a problematiche di *dumping* ingenerate dal ricorso ad appalti orientati al "massimo ribasso" e, infine, in ragione delle peculiari modalità di accadimento degli infortuni mortali e non. Tra questi settori l'area dei lavori in ambienti confinati, ai sensi dell'allegato IV, punto 3, del d.lgs. n. 81/2008, occupa un posto di rilievo, poiché connotata da una elevato rischio di infortuni, anche mortali.

Volendo risalire ad una definizione chiara e delimitata di "spazio confinato" bisogna arrendersi al dato di fatto che nessuna definizione è riuscita ad essere pienamente esaustiva. Ciò è dovuto essenzialmente alle numerose tipologie, fisiche e volumetriche, che uno spazio confinato può assumere ed anche alla rapidità evolutiva dei rischi che possono manifestarsi all'interno di esso. L'approccio contemporaneo alla definizione di luogo confinato ha considerato tale qualsiasi ambiente che abbia almeno una delle seguenti caratteristiche:

- difficoltà di accesso e/o di uscita;
- non progettato per la continua presenza di persone e lavoratori;
- si riscontrano al suo interno fattori di possibile accrescimento rapido dei rischi;
- insufficienza o difficoltà di aerazione naturale.

Possono essere presenti in quasi tutti i luoghi di lavoro, sotto o sopra il suolo, di piccole come di grandi dimensioni; permanenti o temporanei, in occasione di costruzione, fabbricazione, attività di manutenzione straordinaria/ordinaria. Esempi possono essere: cisterne interrate o fuori terra, auto e ferro-cisterne, fognature o condotte sotterranee, cunicoli, pozzi di ascensori/montacarichi, recipienti, celle di refrigerazione, camere di combustione di fornaci, magazzini con atmosfera inibitrice del fuoco, armadi di analizzatori o di altri strumenti, piccoli locali deposito, locali temporaneamente chiusi/coperti da teli, ambienti dove si usano gas protettivi di saldatura, laboratori di ricerca che usano ghiaccio secco o azoto liquefatto, locali di confezionamento di alimenti in atmosfera di gas inerte, ecc.

Sono assimilabili agli ambienti confinati anche i luoghi aperti in cui i gas più pesanti dell'aria (perché più freddi o con massa molecolare maggiore) possono accumularsi, come fosse, scavi, trincee, piani interrati di serbatoi; oppure quelli in cui gas più leggeri dell'aria si accumulano in alto, come sottotetti e controsoffitti. Tutti gli ambienti appena elencati, oltre a non essere progettati per la continua presenza di lavoratori, sono caratterizzati spesso da criticità connesse anche alle sostanze chimiche e biologiche che un operatore potrebbe trovare all'interno o anche introdurre lui stesso per le manutenzioni programmate. È vero che, se alcuni ambienti confinati sono facilmente identificabili come tali, in quanto la limitazione legata alle aperture di accesso e alla ventilazione sono ben evidenti e/o la presenza di agenti chimici pericolosi è nota, sono considerati spazi confinati anche quelli aperti o chiusi in cui esiste un rischio di morte o di gravi lesioni da sostanze pericolose o da condizioni di pericolo a rapida evoluzione (si pensi, per esempio, a fosse, depressioni del terreno, ecc.).

Gli ambienti confinati sono luoghi spesso caratterizzati dalla presenza contemporanea di più rischi¹⁰² gravi per gli operatori. Queste le fonti di pericolo più comuni:

- il soffocamento, dovuto alla mancanza di aria respirabile, è una delle principali cause di morte e può dipendere da una serie di eventi ricollegabili all'assoluta carenza di ossigeno a seguito del suo consumo oppure inalazione/assorbimento di sostanze tossiche con conseguente intossicazione acuta;
- presenza di gas, fumi o vapori velenosi che agiscono sulle prime vie aeree o più in profondità, determinando, in questo caso, broncospasmo ed eventualmente edema polmonare¹⁰³;
- incarcerationo: condizione fisica indotta dal tipo di lavorazioni in atto, dall'utilizzo di attrezzature di lavoro e protezione in ambienti ristretti e anche in ambienti aperti quali scavi, vasche/ collettori, gallerie ecc., quando esiste una sola uscita o altra limitazione importante alla fuga;
- incendio ed esplosione. Gas infiammabili (metano, butano, propano, ecc.) e agenti chimici infiammabili (es. vapori di idrocarburi), combinati con insufficiente ventilazione, determinata dall'ambiente confinato, possono raggiungere concentrazioni all'interno dei limiti di esplosività. L'innesco può

¹⁰² Si vedano al riguardo Ispesl, *Guida operativa Rischi specifici nell'accesso a silos, vasche e fosse biologiche, collettori fognari, depuratori e serbatoi utilizzati per lo stoccaggio e il trasporto di sostanze pericolose*, 2008, nonché Ispesl, *Guida per l'esecuzione in sicurezza delle attività di scavo*, 2008, e le norme tecniche UNI 10449:2008 sui permessi di lavoro; UNI 10148:2007 sulla gestione di un contratto di manutenzione.

¹⁰³ Il rischio di asfissia può presentarsi non solo negli ambienti confinati, ma anche all'esterno in prossimità di fughe di gas, sfiati, scarichi di valvole di sicurezza, dischi di rottura, aperture di macchine che utilizzano N₂ come liquido per surgelazione, punti di accesso a recipienti bonificati.

essere costituito da fiamme libere, ma anche da superfici calde, da scintille sviluppate da attrezzi manuali, da accumulo di elettricità statica;

- caduta dall'alto, annegamento, seppellimento, ad es. per allagamento improvviso o per crollo inaspettato di materiali granulari compattati o formanti "ponte" all'interno di silos.

Tali potenziali, dolenti risvolti sono aggravati da oggettive difficoltà comunicative (la mancanza di aperture significative rende impossibile l'utilizzo di radio e cellulari, ostacolando le lavorazioni e rappresentando un importante limite operativo in caso di emergenza), frequenti alterazioni dello stato emotivo, possibile fonte di comportamenti erranei, fattori di rischio dinamici, che necessitano di tempi rapidi di attuazione delle nuove condizioni¹⁰⁴.

Nonostante l'indeterminatezza di tale categoria, guardando al livello di rischio e considerando la scarsità di ossigeno come principale problematica, è possibile classificare tre livelli di rischio: aree confinate a basso rischio, ossia ambienti che permettono l'ingresso degli operatori senza dispositivi di protezione delle vie respiratorie; aree confinate a medio rischio, con un'esposizione a rischio accidentale a sostanze note in concentrazione nota per gli operatori (ossigeno presente in misura adeguata, ossia superiore al 20%); aree confinate a elevato rischio in cui l'ossigeno è inferiore al 20% e dove, a causa dei processi lavorativi in atto, la probabilità di formazione di atmosfere pericolose è prevedibile ed elevata¹⁰⁵.

Il d.lgs. n. 81/2008 ha ribadito la necessità di effettuare la valutazione dei rischi, ponendo specifica attenzione alle attività che espongono i lavoratori a fattori di rischio per la sicurezza e la salute a causa della presenza di sostanze tossiche, asfissianti o infiammabili. Difatti le statistiche sui dati relativi agli infortuni mostrano che un considerevole numero di morti e infortuni gravi è associato proprio alla presenza di tali sostanze, con un'incidenza maggiore nelle attività svolte in ambienti confinati, all'interno dei quali possono venirsi a creare condizioni atmosferiche e ambientali tali da favorire il verificarsi dell'evento incidentale. In particolare, appare più critica la situazione durante l'esecuzione di attività occasionali, ovvero di tipo non ripetitivo: in questi casi si tende spesso a non pianificare adeguatamente il processo lavorativo che, troppo spesso viene lasciato all'improvvisazione delle squadre operative, non sempre sufficientemente formate ed informate dei rischi cui si trovano ad essere esposte. L'analisi delle cause e delle dinamiche di questi incidenti ha evidenziato, infatti, la scarsa consapevolezza del rischio da parte delle persone coinvolte, associata

¹⁰⁴ Per un'analisi pedissequa dei rischi tipici degli ambienti confinati si veda C. Conio, *Ambienti confinati. La formazione e l'addestramento come strumenti attivi di prevenzione*, in *A&S*, 2011, n. 5.

¹⁰⁵ In questi ambienti gli operatori possono accedere solo con dispositivi isolanti delle vie respiratorie.

generalmente all'insufficiente conoscenza delle criticità connesse e delle possibili misure di protezione, nonché all'incapacità di mettere in atto appropriate procedure di intervento in caso di emergenza. Gli eventi infortunistici connessi con gli ambienti confinati sono caratterizzati, infatti, da eventi a “grappolo” ovvero danni fisici inferti a più persone in tempi successivi. Tipicamente, l'evento infortunistico può coinvolgere, infatti, anche il collega che è intervenuto dopo l'evento in soccorso dell'infortunato; non è raro, neppure, il coinvolgimento dello stesso datore di lavoro, spesso incapace di riconoscere, valutare il rischio e di predisporre adeguate procedure di intervento e di gestione dell'emergenza. Unica via d'uscita sembra essere l'addestramento e la formazione tecnico-pratica, affinché il datore di lavoro della piccola impresa, ma anche il preposto e l'addetto ad attività in luoghi confinati siano in grado di riconoscere e di valutare la fenomenologia di rischio presente, permettendogli di identificare le procedure di prevenzione e protezione, nonché le attrezzature che meglio possono garantire la sicurezza della lavorazione e la possibilità di attuare manovre di emergenza efficaci in caso di incidente.

Le dinamiche e le conseguenze degli infortuni che si sono drammaticamente succeduti negli ultimi anni¹⁰⁶ in occasione di simili lavorazioni, tra i quali, solo a volere ricordare alcuni tra gli episodi più recenti, le stragi di Vipiteno (6 giugno 2011, 2 morti), Molfetta (3 maggio 2008, 5 morti), Mineo (11 luglio 2008, 6 morti), Sarroch (26 maggio 2009, 3 morti) e Capua (11 settembre 2010, 3 morti), richiedono l'innalzamento delle tutele a garanzia della salute e sicurezza degli operatori impegnati negli “ambienti confinati”. Il dato allarmante, emergente da tali cifre, ha spinto il legislatore ad adottare un provvedimento specifico “in via di urgenza” affinché si fronteggiassero le predette problematiche garantendo maggiori tutele ai lavoratori del settore e soprattutto imponendo una specifica professionalità alle aziende o ai lavoratori autonomi operanti nel settore, riconducibili non più solo a criteri di idoneità tecnico-professionale formali, ma a requisiti inderogabili di qualità organizzativa e contrattuale, a standard di formazione mirati e virtuosi e ad una gestione della sicurezza (specie in tema di valutazione dei rischi, attrezzature da lavoro e dispositivi di protezione individuale, sorveglianza sanitaria, formazione, informazione e addestramento) osservante di tutte le prescrizioni del d.lgs. n. 81/2008.

¹⁰⁶ Gli episodi infortunistici hanno spesso colpito le microimprese che operano, talvolta, in subappalto presso dei committenti, aspetto che non sorprende se si considera che le stesse rappresentano la realtà produttiva principale e maggiormente vulnerabile dal punto di vista della sicurezza, in quanto dotata di minori risorse aziendali e competenze da dedicare all'approfondimento e all'aggiornamento degli aspetti gestionali e tecnici che influiscono sulla salute e sicurezza dei lavoratori.

5.2. Il d.P.R. n. 177/2011

Il d.P.R. n. 177/2011 recante il *Regolamento per la qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi operanti in ambienti sospetti di inquinamento o confinati, ai sensi dell'articolo 6, comma 8, lett. g), del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e successive modificazioni*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale serie generale n. 260 dell'8 novembre 2011, recepisce interamente lo schema di decreto approvato dal Consiglio dei Ministri alla riunione del 3 agosto 2010, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Maurizio Sacconi. Il decreto fa seguito agli interventi sul tema, contenuti nelle circolari del Ministero della salute e delle politiche sociali n. 42/2010 e n. 5/2011. Esso introduce innovative misure di innalzamento della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori delle imprese operanti in ambienti sospetti di inquinamento o con possibile presenza di gas (c.d. "ambienti confinati"), quali silos, cisterne, pozzi, cunicoli e simili, dopo aver preso atto della necessità di assicurare maggiore sicurezza per gli operatori in ambienti confinati, a seguito del moltiplicarsi di fenomeni infortunistici particolarmente gravi¹⁰⁷.

Guardando all'architettura del documento è possibile individuare tre parti principali: finalità e ambito di applicazione; qualificazione nel settore degli ambienti sospetti di inquinamento o confinati; procedure di sicurezza nel settore degli ambienti sospetti di inquinamento o confinati. La parte più innovativa del documento è, senza ombra di dubbio, costituita dall'art. 2 in cui vengono elencati i requisiti che le imprese e i lavoratori autonomi devono possedere per poter operare come soggetti qualificati negli ambienti sospetti di inquinamento o confinati. Queste le principali misure:

- imposizione alle imprese e ai lavoratori autonomi, in aggiunta agli obblighi già su di essi gravanti in materia di salute e sicurezza sul lavoro, dell'obbligo di procedere a specifica informazione, formazione e addestramento, oggetto di verifica di apprendimento e aggiornamento, relativamente ai rischi che sono propri degli "ambienti confinati" e alle peculiari procedure di sicurezza ed emergenza che in tali contesti debbono applicarsi; ciò con riferimento a tutto il personale impiegato, compreso il datore di lavoro;
- imposizione ai datori di lavoro delle imprese e ai lavoratori autonomi dell'obbligo di possedere dispositivi di protezione individuale (es.: maschere protettive, imbracature di sicurezza, ecc.), strumentazione e attrezzature di lavoro (es.: rilevatori di gasi, respiratori, ecc.) idonei a prevenire i rischi propri delle attività lavorative in parola e di aver effettuato, sempre in relazione a tutto il personale impiegato, attività di addestramento all'uso corretto di tali dispositivi;

¹⁰⁷ Abbiamo già menzionato le stragi di Vipiteno, Molfetta, Mineo, Sarroch e Capua.

- obbligo di presenza di personale esperto, in percentuale non inferiore al 30% della forza lavoro, con esperienza almeno triennale in attività in “ambienti confinati”, assunta con contratto di lavoro subordinato o con altri contratti (in questo secondo caso, necessariamente certificati ai sensi del titolo VIII, capo I, del d.lgs. n. 276/2003) con la necessità che il preposto, che sovrintende sul gruppo di lavoro, abbia in ogni caso tale esperienza (in modo che alla formazione e addestramento il “capo-gruppo” affianchi l’esperienza maturata in concreto);

- integrale rispetto degli obblighi in materia di documento unico di regolarità contributiva (DURC) e relativi alla parte economica e normativa della contrattazione di settore, compreso il versamento dell’eventuale contributo all’ente bilaterale di riferimento;

- applicazione delle regole della qualificazione non solo nei riguardi dell’impresa appaltatrice ma nei confronti di qualunque soggetto della “filiera”, incluse le eventuali imprese subappaltatrici. Peraltro, il subappalto è consentito solo a condizione che sia espressamente autorizzato dal datore di lavoro committente (il quale dovrà, quindi, verificare il possesso da parte dell’impresa subappaltatrice dei requisiti di qualificazione) e che venga certificato, ai sensi del titolo VIII, capo I, del d.lgs. n. 276/2003.

Fermi restando i requisiti appena riassunti, il provvedimento, inoltre impone, qualora i lavori siano svolti attraverso lo strumento dell’appalto, la dovuta garanzia che:

- prima dell’accesso nei luoghi di lavoro, tutti i lavoratori, che verranno impiegati nelle attività (compreso, eventualmente, il datore di lavoro), siano puntualmente e dettagliatamente informati dal datore di lavoro committente di tutti i rischi che possano essere presenti nell’area di lavoro (compresi quelli legati ai precedenti utilizzi). È previsto che tale attività debba essere svolta per un periodo sufficiente e adeguato allo scopo della medesima e, comunque, non inferiore ad un giorno;

- il datore di lavoro committente individui un proprio rappresentante, adeguatamente formato, addestrato ed edotto di tutti i rischi dell’ambiente in cui debba svolgersi l’attività dell’impresa appaltatrice o dei lavoratori autonomi, che vigili sulle attività che in tali contesti si realizzino;

- durante tutte le fasi delle lavorazioni in ambienti sospetti di inquinamento o “confinati” sia adottata ed efficacemente attuata una procedura di lavoro specificamente diretta a eliminare o ridurre al minimo i rischi propri di tali attività. Tali procedure potranno anche essere le buone prassi, in corso di approvazione da parte della Commissione consultiva per la salute e sicurezza sul lavoro.

Con specifico riferimento alla formazione obbligatoria per la sicurezza, inoltre, il decreto si pone in linea di coerenza con le disposizioni di cui agli artt. 34 e 37 del d.lgs. n. 81/2008 e col relativo iter evolutivo.

A presidio del rispetto delle previsioni inderogabili del regolamento e dell'effettiva messa a regime dello stesso è posta la disposizione sanzionatoria finale. L'art. 3, comma 4 prevede, infatti, che «il mancato rispetto delle previsioni di cui al presente regolamento determina il venir meno della qualificazione necessaria per operare, direttamente o indirettamente, nel settore degli ambienti sospetti di inquinamento o confinati». Tuttavia la norma resta “aperta” in quanto non specifica quali dovrebbero essere i meccanismi di verifica dell'idoneità dei requisiti posseduti ai fini dell'applicazione della sanzione interdittiva ed i soggetti istituzionali preposti. Soltanto una selezione di qualità, a monte, degli operatori virtuosi consentirà una riduzione massiccia degli infortuni sul lavoro, questo soprattutto se si considera che le attività legate agli ambienti confinati vengono esercitate non solo da imprese altamente specializzate e qualificate ma, sovente, anche da imprese di pulizia, per le quali la lavorazione specifica di manutenzione di silos, cisterne e simili, è solo un segmento dell'attività produttiva, talvolta improvvisato e non accompagnato dal rispetto di alcun requisito professionale previsto *ex lege*.

Nonostante si sia di fronte, tutto sommato, ad un testo snello e ben articolato, il decreto Presidente della Repubblica non resta esente da critiche. La prima attiene alla mera definizione di Ambienti Sospetti di Inquinamento o Confinati. Le norme internazionali¹⁰⁸ pongono particolare enfasi non solo alla semplice caratterizzazione geometrico/spaziale dell'ambiente, ma si riferiscono esplicitamente alla possibile esistenza o possibile generazione nell'ambiente confinato di una situazione *immediately dangerous to life or health*, in altre parole qualsiasi condizione che espone il lavoratore a una minaccia immediata per la sua vita o salute, o che può causare effetti negativi irreversibili sulla salute. Ad ogni classe di rischio sono associate prescrizioni specifiche; inoltre è sempre possibile una riclassificazione in caso di cambiamenti delle lavorazioni o delle condizioni di sicurezza. Invece la rigidità dell'attuale testo normativo può facilmente portare a generalizzare l'applicazione delle previsioni del d.P.R. n. 177/2011 a prescindere dall'effettivo livello di rischio e condurre le aziende a predisporre

¹⁰⁸ Ad esempio, così come accade nella normativa statunitense, che è certamente una tra le più complete, sono presenti cinque definizioni diverse di *confined spaces*, secondo l'ambito in cui ci si trova a operare. Con riferimento al Regno Unito si vedano le linee-guida pratico-operative dell'HSE *Safe work in Confined Space*, 1997 nonché *The Confined Spaces Regulations*, 1997 (UK). Cui *adde* per gli Stati Uniti ANSI/ASSE Z117.1-2009 *Safety Requirements for Confined Spaces*, per l'Australia National Standard AS 2865 – *Safe working in a confined space*; per il Canada Canadian CSA Z1006 *Management of Work in Confined Spaces standard* agli Stati Uniti le norme tecniche ANSI/ASSE Z117.1-2009 *Safety Requirements for Confined Spaces*.

misure di prevenzione eccessivamente rigorose, anche a fronte di rischi di lieve entità.

Il documento si sofferma poi sui problemi relativi al recupero di un eventuale lavoratore privo di sensi da parte dell'operatore rimasto all'esterno, intervento spesso del tutto irrealizzabile. All'estero viene espressamente trattato il c.d. *Non-Entry Rescue*: sono infatti espressamente indicate le situazioni nelle quali è certamente vietato e quelle dove è possibile effettuare un tentativo di salvataggio, tentativo che deve però cedere il passo a un vero e proprio intervento nel caso anche di un minimo intoppo.

Altre criticità del decreto (ad esempio in relazione al divieto di ricorso a subappalti se non autorizzati) si riferiscono all'organizzazione lavorativa ed, in particolare, alla nuova figura, introdotta dal d.P.R. n. 177/2011, ossia il «rappresentante del datore di lavoro committente» (art. 3, comma 2, d.P.R. n. 177/2011).

Dal decreto si ricava che si tratta di un soggetto qualificato, con specifiche competenze nel campo della salute e sicurezza sul luogo di lavoro, che è chiamato a vigilare in funzione d'indirizzo e coordinamento delle attività che dovranno essere eseguite. Primo quesito che sorge spontaneo mira a comprendere verso quali soggetti il rappresentante del datore di lavoro committente eserciti tale azione. La lettura del testo legislativo attribuisce a tale figura l'onere di vigilare direttamente sulle attività svolte dai lavoratori dell'impresa appaltatrice o dai lavoratori autonomi. Tuttavia restano aperti i dubbi sul come si relaziona questo nuovo soggetto con gli altri destinatari di specifici obblighi di sicurezza e con quali modalità di azione.

Nonostante si sia di fronte ad un impianto che richiederebbe ulteriori interventi normativi, integrativi e chiarificatori, non è possibile negare e non apprezzare l'intenzione sottesa al decreto Presidente della Repubblica, ossia quella di rendere giustizia a tutti i lavoratori che si sono infortunati o hanno perso la vita in circostanze così drammatiche, sotto gli occhi dei colleghi e, per assurdo, con modalità assolutamente prevedibili che certamente avrebbero potuto essere scongiurate se solo ci fossero stati maggiori controlli da parte dei preposti, più formazione specifica e dotazioni di sicurezza e, non ultima, una maggiore professionalità delle imprese datrici di lavoro.

CAPITOLO III
**LA CERTIFICAZIONE DEI CONTRATTI
E DEGLI STANDARD ORGANIZZATIVI**

SEZIONE A
**LE CERTIFICAZIONI DI QUALITÀ DEI PROCESSI
E DEI PRODOTTI**

Sommario: **1.** Le certificazioni di qualità. – **1.1.** Le certificazioni di qualità: origini, caratteri distintivi e finalità. – **1.2.** Il sistema delle certificazioni ISO 9000. – **1.3.** Le certificazioni in ambito lavoristico. – **1.3.1.** SA 8000. – **1.3.2.** BS OHSAS 18001:2007. – **2.** Le prospettive della certificazione dei modelli organizzativi del lavoro: verso una nuova procedura di certificazione della qualità nella gestione dei rapporti di lavoro. – **2.1.** La necessità di un nuovo prodotto. – **2.1.1.** Il ruolo dello HRM. – **2.1.2.** Il bilancio sociale. – **2.1.3.** I nessi con la certificazione dei rapporti di lavoro e di appalto ex d.lgs. n. 276/2003. – **2.1.4.** I riferimenti legislativi nazionali e internazionali. – **2.2.** I benefici per il soggetto certificato. – **2.3.** La strutturazione macroscopica del prodotto. – **3.** Linee guida per una nuova procedura di certificazione della qualità nella gestione dei rapporti di lavoro. – **3.1.** Introduzione. – **3.2.** Definizioni. – **3.3.** Principi. – **3.4.** Finalità. – **3.5.** Struttura macroscopica dello standard. – **3.5.1.** La garanzia della sussistenza dei requisiti. – **3.6.** Il livello di accesso alla procedura. – **3.7.** Ipotesi per i successivi livelli. – **4.** La certificazione dei contratti di lavoro atipici nella prospettiva della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori. – **4.1.** Lavoratori atipici ed incidenti sul lavoro. – **4.2.** La definizione di lavoratore atipico in tema di salute e sicurezza. – **4.2.1.** I lavoratori parasubordinati. – **4.2.2.** Le forme di lavoro subordinato “non standard”. – **4.2.3.** I lavoratori che svolgono attività lavorativa a seguito delle esternalizzazioni o internalizzazioni. – **4.3.** I contratti di lavoro atipici nel d.lgs. n. 81/2008. – **4.3.1.** Una particolare ipotesi di rischio organizzativo nella scelta imprenditoriale di esternalizzazione della produzione: l'appalto interno di servizi.

1. Le certificazioni di qualità

1.1. Le certificazioni di qualità: origini, caratteri distintivi e finalità

Qualsiasi imprenditore che intenda operare nel mercato attuale sa che, per tentare di affermare la propria impresa ed i relativi prodotti, dovrà ottenere una o più certificazioni di qualità. Queste ultime sono numerosissime e riguardano

diversi settori commerciali (agroalimentare, turismo, sport e benessere, P.A. e territorio, servizi pubblici, cultura), diverse divisioni all'interno della stessa struttura (salute e sicurezza dell'ambiente di lavoro, sicurezza delle informazioni, rintracciabilità dei dati ed altro), nonché diversi aspetti causati dalla commercializzazione del prodotto (certificazione del ciclo di vita del prodotto o certificazione di filiera per la vendita di prodotti agroalimentari). La certificazione di qualità serve, così, ad assicurare gli *stakeholders* circa il modo di operare dell'impresa: scegliendo un'azienda che abbia un sistema di qualità in un determinato settore, il cliente è ragionevolmente sicuro che questa sarà in grado, con continuità nel tempo, di fornire prodotti e servizi conformi a determinati requisiti concordati.

Evolvendosi, però, la certificazione di qualità ha smarrito le caratteristiche per cui era stata pensata quando, durante la seconda guerra mondiale, il Ministero della Difesa britannico pubblicò delle norme contenenti i requisiti che, a priori, dovevano garantire la capacità di un'azienda di produrre munizioni di alta qualità, ossia capaci di svolgere perfettamente e costantemente le funzioni che ne avevano motivato la scelta. Sostanzialmente, occorre che le aziende fossero in grado di riprodurre sistematicamente le forniture precedenti, cosicché le munizioni presentassero sempre le stesse caratteristiche. Successivamente, vennero pubblicati altri *standard* riguardanti la valutazione di sistemi qualità, ma sempre in campo militare, come AQAP (*Allied Quality Assurance Publications*), sviluppati ed adottati dai Paesi NATO con riferimento alla Qualità da adottare per le forniture di sistemi d'arma o MIL ST 9858A, stesso standard sviluppato dagli USA.

Il primo esempio di certificazione di qualità nel settore civile si ha solo nel 1974, quando il *British Standard Institute* pubblicò la norma BS 5179, la quale raccoglieva una serie di linee guida per implementare un sistema qualità, che, secondo la definizione data da UNI EN ISO 9000¹, deve essere inteso come «struttura organizzativa, responsabilità, procedure, procedimenti e risorse necessari ad attuare la gestione per la qualità»².

¹ L'Uni (Ente nazionale italiano di unificazione) è un'associazione privata senza scopo di lucro, i cui soci, oltre 7000, sono imprese, liberi professionisti, associazioni, istituti scientifici e scolastici, realtà della Pubblica Amministrazione. Essa svolge attività normativa in tutti i settori industriali, commerciali e del terziario ad esclusione di quello elettrico ed elettrotecnico di competenza del CEI (Comitato elettrotecnico italiano). Il ruolo dell'Uni, quale Organismo nazionale italiano di normazione, è stato riconosciuto dalla direttiva europea 83/189/CEE del marzo 1983, recepita dal Governo italiano con la l. n. 317/1986. L'Uni partecipa poi, in rappresentanza dell'Italia, all'attività normativa degli organismi sovranazionali di normazione: ISO (International Organization for Standardization) e CEN (Comité Européen de Normalisation).

² Per la definizione e per le altre informazioni ufficiali sul sistema di gestione della qualità si veda www.uni.com/uni/controller/it/grandi_temi/ISO9000i. Altri documenti utili: Servizio Uni InterpretaNORMA: interpretazioni ufficiali della UNI EN ISO 9001:2000, Guide per l'applicazione delle norme, elaborate dal Comitato tecnico internazionale ISO/TC 176, *Dossier*

Va precisato che la certificazione di qualità è un'attestazione di processo, e non di prodotto, nel senso che certifica l'eccellenza dei processi messi in atto dalla azienda per la realizzazione del prodotto, ma non attesta l'eccellenza di quest'ultimo. Come ha dichiarato Gorge Jaksc, senior director Csr & Public Affair di Chiquita International (gruppo leader a livello mondiale nella coltivazione, commercializzazione e distribuzione di frutta e verdura di alta qualità), «La reputazione aziendale presso i clienti è tutto [...] la nostra filosofia è molto chiara. In primo luogo bisogna essere credibili. È importante che l'azienda sappia assumersi le proprie responsabilità e che risponda ai cittadini e non solo agli azionisti. La credibilità si basa su regole precise: lavorare con standard esterni e avere delle terze parti indipendenti che verifichino, testimonino e certifichino il tutto»³.

La certificazioni di qualità sono, in definitiva, il primo elemento finalizzato al raggiungimento di quel grado di *reputation*, indispensabile non solo per creare una posizione distintiva sul mercato, quanto per esistere sul mercato medesimo, specie laddove la certificazione è talmente diffusa che l'elemento distintivo (in negativo) è dato dalla sua assenza.

1.2. Il sistema delle certificazioni ISO 9000

Quando si affronta il tema della certificazione della qualità e dell'osservanza di norme capaci di assicurare il Sistema di Gestione della Qualità (SGQ), si deve necessariamente affrontare l'argomento delle certificazioni ISO 9000.

L'ISO⁴ è l'*International Organization for Standardization*, ossia la federazione mondiale di enti nazionali per la standardizzazione, ed è attualmente composta da enti di 164 Paesi. Si tratta di un'organizzazione non governativa, fondata nel 1947, la cui missione è promuovere la standardizzazione e le relative attività con l'obiettivo di facilitare lo scambio internazionale di beni e servizi e di sviluppare la cooperazione tra le sfere delle attività intellettuali, scientifiche, tecnologiche, economiche⁵.

Metrologia e qualità, in *Unificazione & Certificazione*, 2005, n. 8, Opuscolo UNI, *Cosa significa ISO 9001:2000 nei rapporti cliente-fornitori*, Opuscolo UNI, *Gestire il cambiamento – QB e la Qualità Vision 2000*.

³ Ne *Il Sole 24 Ore*, 29 giugno 2008.

⁴ Il termine "ISO" non è un acronimo, benché in inglese con la sigla ISO si identifichi anche *International Standards Organization*. Il termine "ISO", deriva invece dal greco *isos*, che significa "uguale". Se fosse un acronimo dovrebbe essere OIS per il nome italiano, IOS per quello inglese, OIN per quello francese, ecc., quindi i fondatori scelsero ISO come abbreviazione universale.

⁵ Per le notizie, gli *standard development*, i *management standard*, le *news* ed i *media* si rinvia a www.iso.org.

Le ISO 9000 identificano una serie di norme e linee guida, sviluppate dall'ISO, che propongono un sistema di gestione per la qualità, pensato per monitorare i processi aziendali affinché siano indirizzati al miglioramento della efficacia e dell'efficienza della organizzazione, oltre che alla soddisfazione del cliente.

Nel 1987, con l'emissione delle norme ISO 9000 da parte dell'*International Organization for Standardization*, si è sistematizzata per la prima volta una normativa mondiale relativa alla qualità. La famiglia delle ISO 9000 comprende peraltro diverse versioni: ISO 9000 (detta anche "norma vocabolario"), che descrive le terminologia e i principi essenziali dei sistemi di gestione qualità e della loro organizzazione; ISO 9001, per la definizione dei requisiti dei sistemi qualità; ISO 9004, che consiste in una linea guida per il miglioramento delle prestazioni delle organizzazioni.

In precedenza (nel periodo dal 1994 al 2000) esistevano anche le norme ISO 9002 e 9003, e ogni organizzazione poteva scegliere con quale norma certificarsi. Le tre norme ISO 9001/2/3 consentivano, però, prima del 2000, di certificare solo alcuni settori dell'azienda.

Tali norme, che non sono più in vigore dal dicembre 2000, sono state sostituite dalla ISO 9001:2000, che prevede un approccio globale e completo di certificazione per cui non è invece possibile escludere alcuni settori o processi.

Attualmente, l'unica norma della famiglia ISO 9000 per cui una azienda può essere certificata è comunque la ISO 9001:2008⁶, la quale rappresenta quindi il riferimento, riconosciuto a livello mondiale, per la certificazione del sistema di gestione per la qualità delle organizzazioni di tutti i settori produttivi e di tutte le dimensioni.

La revisione avvenuta nel 2000 delle norme ISO 9000 (la seconda dal 1987, posto che la prima era avvenuta nel 1994, e la terza è del 2008) ha avuto come principale obiettivo l'applicabilità ad ogni tipologia aziendale, soprattutto nei confronti della PMI, e un'impostazione redazionale totalmente compatibile per una gestione integrata con altre norme certificabili (es.: ISO14001, OHSAS 18001, HACCP). Con la versione del novembre 2008, invece, si è tentato di apportare maggiore chiarezza e facilità d'uso, miglioramenti a fronte delle interpretazioni e chiarimenti richiesti dagli utilizzatori, attraverso il processo di Interpretazione ISO/TC 176 e maggiore compatibilità con ISO 14001:2004. Nel luglio del 2009 è stata infine introdotta un'errata corrige (AC:2009).

Il nome completo della norma recepita in Italia è UNI EN ISO 9001:2008, in quanto la norma ISO è armonizzata, pubblicata e diffusa dall'Ente Nazionale

⁶ Per una sintesi degli aspetti legati alle norme ISO 9000:2000 (che cos'è, quali sono i punti chiave, la famiglia ISO 9000, 9001 e 9004 e l'iter di certificazione) si rinvia www.csqa.it; www.sicurezzaequalita.it; www.iso.ch; www.irca.org; www.quality.org; www.asq.org.

Italiano di Unificazione (UNI) e dal Comitato europeo di normazione in Europa (EN). La norma specifica i requisiti di un sistema di gestione per la qualità per un'organizzazione che: a) ha l'esigenza di dimostrare la propria capacità di fornire con regolarità un prodotto che soddisfi i requisiti del cliente e quelli cogenti applicabili; b) desidera accrescere la soddisfazione del cliente tramite l'applicazione efficace del sistema, compresi i processi per migliorare in continuo il sistema ed assicurare la conformità ai requisiti del cliente ed a quelli cogenti applicabili. Tutti i requisiti sono di carattere generale e previsti per essere applicabili a tutte le organizzazioni, indipendentemente da tipo, dimensione e prodotto fornito. La norma può essere utilizzata da parti interne ed esterne all'organizzazione, compresi gli organismi di certificazione, per valutare la capacità dell'organizzazione di soddisfare i requisiti del cliente, i requisiti cogenti applicabili al prodotto ed i requisiti stabiliti dall'organizzazione stessa. Durante l'elaborazione sono stati presi in considerazione i principi di gestione per la qualità riportati nella UNI EN ISO 9000 e nella UNI EN ISO 9004⁷.

Gestire la qualità significa gestire l'efficacia e l'efficienza dei propri processi attraverso la conoscenza, la gestione e il monitoraggio dei processi, la capacità di coinvolgere le risorse umane e la centralità del ruolo dell'Alta Direzione aziendale.

La nuova norma chiede di individuare e misurare i punti dei processi che generano valore verso il mercato, considerando l'azienda come un insieme di clienti-fornitori tra loro concatenati. In questo contesto, ciascun processo riceve input da fornitori interni/esterni e fornisce prodotti o servizi a clienti interni/esterni.

Analizzando nel dettaglio la norma ISO 9001:2008 è più agevole comprendere quali sono in concreto gli elementi universalmente riconosciuti come base per il raggiungimento del *Total Quality Management*⁸.

⁷ Cfr. <http://store.uni.com/magento-1.4.0.1/index.php/uni-en-iso-9001-2008.html>.

⁸ Per interessanti riflessioni sul tema cfr. AA.VV., *Qualità Totale*, in *Sviluppo e Organizzazione*, 1991, n. 125; S. Bagdadli, *Qualità Totale e teoria organizzativa*, in *Economia & Management*, 1992, n. 4; H.J. Bocker, *I Circoli della Qualità in Giappone: una risposta della direzione al problema della produttività*, in *Problemi di gestione*, 1983, n. 11-12; R. Collard, *La Qualità Totale*, F. Angeli, Milano, 1991; P.B. Crosby, *La qualità non costa, gestire la qualità come fonte di profitto*, McGraw-Hill, New York, 1986; G. Cusmai, *Evoluzione concettuale dell'approccio alla qualità e relative conseguenze pratiche*, in *Produrre*, 1985, n. 3; W.E. Deming, *L'impresa di qualità*, Isedi, Torino, 1989; A. Galgano, *La Qualità Totale. Il Company Wide Quality Control come nuovo sistema manageriale*, Il Sole 24 Ore, Milano, 1990; A. Galgano, *La Qualità Totale oltre gli slogan*, in *L'impresa*, 1992, n. 1; C.S. Gray, *Total Quality Control in Japan, less inspection, lower cost*, in *Business Week*, giugno 1981; V. Laboucheix, *Trattato della Qualità Totale*, F. Angeli, Milano, 1991; G. Mattana, *Il sistema della qualità e lo sviluppo organizzativo*, in *Studi Organizzativi*, 1984, n. 3-4; G. Mattana, *Qualità, Affidabilità, Certificazione*, F. Angeli, Milano, 1986; G. Mattana, *Un quadro di riferimento per la Qualità Totale*, in *L'impresa*, 1991, n. 2; G. Merli, *Total Quality Management. La qualità totale come strumento di business*, Isedi, Torino, 1991; G. Merli, *La Qualità Totale in Occidente, esperienze e*

Innanzitutto, si deve partire, come già evidenziato, dalla considerazione che l'ISO 9001:2008 (come tutte le certificazioni di qualità) promuove un approccio per processi, ossia non verifica le caratteristiche tecniche del prodotto, ma pone l'obiettivo di sviluppare, attuare e migliorare l'efficacia di un sistema di gestione della qualità per accrescere la soddisfazione del cliente mediante l'osservanza dei requisiti del cliente stesso. Il vantaggio dell'approccio per processi è quello di consentire il mantenimento, con continuità, di un controllo sui legami fra i singoli processi, come pure sulle loro combinazioni ed interazioni. La norma sviluppa preliminarmente un modello della qualità, adatto a tutti i processi, conosciuto come *Plan-Do-Check-Act* (PDCA)⁹, che può essere descritto come segue: *Plan* (stabilire gli obiettivi ed i processi necessari per fornire risultati in accordo con i requisiti del cliente e con le politiche dell'organizzazione); *Do* (dare attuazione ai processi); *Check* (monitorare e misurare i processi ed i prodotti a fronte delle politiche, degli obiettivi e dei requisiti relativi ai prodotti e riportarne i risultati); *Act* (adottare azioni per migliorare in modo continuo le prestazioni dei processi).

ISO 9001:2008, e più precisamente la versione del 1994, indica poi i principi che, se espressamente sviluppati ed utilizzati dalla direzione aziendale, possono condurre l'organizzazione verso la corretta gestione della qualità. Tali principi, come si potrà vedere, diventeranno fondamento anche per altri sistemi di certificazione e, se oggi possono considerarsi consolidati da parte di tutti i management, quando sono stati introdotti hanno sostanzialmente rivoluzionato l'approccio della direzione aziendale nell'intera gestione.

I principi, così come individuati e spiegati dall'ISO, sono: l'orientamento al cliente, ossia la priorità di soddisfare le esigenze esplicite ed implicite dei clienti e di mirare a superare le loro stesse aspettative; la leadership: in altri termini, i capi dovrebbero creare e mantenere un ambiente interno che coinvolga pienamente il personale nel perseguimento degli obiettivi dell'organizzazione; il coinvolgimento del personale, che costituisce l'essenza dell'organizzazione: il suo pieno coinvolgimento permette infatti di porre le sue capacità al servizio dell'organizzazione; l'approccio per processi, con cui si tenta di ottenere il risultato desiderato con la maggiore efficienza quando le relative attività e risorse sono gestite come un processo; il miglioramento continuo, mantenuto come

approcci, in *Sistemi & Impresa*, 1991, n. 12; R. Mirandola, *Sistemi Qualità*, Ets Editrice, Pisa, 1991; B. Nicoletti, *I Circoli di Qualità: concetti-base, costituenti operativi, obiettivi, risultati*, in *Produrre*, 1985, n. 12; C. Saccani, *Qualità e Certificazione*, McGraw-Hill, Milano, 1990; E. Stanghellini, *I Sistemi Qualità e la cultura aziendale*, in *Sviluppo e Organizzazione*, 1989, n. 115; M. Vitale, *Qualità Totale e management*, in *Economia e politica industriale*, 1991, n. 69.

⁹ Il sistema PDCA, inteso come modello fondamentale per il miglioramento continuo, è stato assunto come riferimento nello sviluppo delle ultime norme di sistema. Meglio conosciuto come "ruota di Deming" è stato teorizzato negli anni 50, partendo dal Giappone e di riflesso anche in America. La ruota di Deming o il metodo o processo PDCA costituisce un'indispensabile guida metodologica per il controllo.

obiettivo permanente dell'organizzazione; l'analisi e i dati dell'informazione come base delle decisioni; l'interdipendenza dei rapporti come beneficio per migliorare la capacità di creare valore.

Le aree a cui applicare i principi sopra elencati, e che la ISO 9001:2008 considera fondamentali nella gestione per la qualità e nel quadro dell'approccio per processi, sono raggruppate in:

- *responsabilità della direzione*: in quest'ottica, l'alta direzione deve implementare la politica della qualità adatta alle esigenze e dimensioni aziendali, e deve assicurare che tutti i livelli e le funzioni dell'organizzazione siano informate, orientate sulla politica della qualità e raggiungano gli obiettivi da questa stabiliti;

- *gestione delle risorse*: le risorse che influenzano la qualità del prodotto devono avere un'adeguata competenza, consapevolezza ed adeguamento, devono essere dotate di infrastrutture idonee per ottenere la conformità ai requisiti dei prodotti e devono avere un ambiente di lavoro tale da assicurare la conformità ai requisiti dei prodotti;

- *realizzazione del prodotto*: si tratta della pianificazione dei processi di realizzazione del prodotto e/o erogazione del servizio, ossia di tener conto del "processo relativo al cliente", dei requisiti specificati dal cliente, di quelli non specificati ma necessari per l'uso specificato o atteso dal cliente, oltre che dei requisiti cogenti relativi al prodotto;

- *misurazioni, analisi e miglioramenti*: l'organizzazione deve monitorare le informazioni relative alla percezione del cliente, deve individuare, raccogliere ed analizzare i dati, che devono fornire informazioni in merito a soddisfazione del cliente, conformità ai requisiti del prodotto, caratteristiche ed andamento dei processi e dei prodotti (incluse le opportunità per azioni preventive); inoltre deve migliorare con continuità l'efficacia del sistema di gestione per la qualità, implementando azioni correttive e preventive ed i riesami da parte della direzione.

Partendo da questi principi, la progettazione e l'attuazione del sistema di gestione per la qualità di un'organizzazione sono influenzate, altresì, da una serie di variabili:

- a) dal contesto nel quale essa opera, dai cambiamenti in tale contesto, e dai rischi ad esso associati;

- b) dalle sue mutevoli esigenze,

- c) dai suoi particolari obiettivi,

- d) dai prodotti che fornisce,

- e) dai processi che adotta,

- f) dalla sua dimensione e dalla sua struttura organizzativa.

Lo sviluppo del sistema delle certificazioni ISO, così descritto, ha influenzato anche altre certificazioni potenzialmente collegate o comunque inerenti la materia

organizzativa e gestionale. Tralasciando tutta una serie di certificazioni, sorte anche in altri settori (si pensi alla famosa certificazione HACCP in materia di igiene sanitaria per i pubblici esercizi o per le industrie alimentari, oppure alla certificazione AA1000 per tutte le imprese che redigono un bilancio sociale, e che rappresenta la certificazione di ottemperanza all'utilizzo di uno standard condiviso a livello internazionale che mira ad assicurare la credibilità e l'autorevolezza proprio del bilancio sociale), si ritiene utile focalizzare l'attenzione sulla certificazione relativa a salute e sicurezza, aspetti così strettamente legati al tema della qualità e dell'efficienza dei modelli gestionali da far nascere negli ultimi tempi la necessità di una c.d. certificazione su modelli integrati, basata sul rispetto dei requisiti individuati sia dalle norme di qualità sia di quelle di salute e sicurezza.

1.3. Le certificazioni in ambito lavoristico

1.3.1. SA 8000

A testimoniare come il mercato sia ormai pronto per l'utilizzo delle certificazioni anche in ambito giuslavoristico, può addursi l'esempio della certificazione SA 8000¹⁰.

Essa identifica uno standard internazionale di certificazione, redatto dal CEPAA (*Council of Economical Priorities Accreditation Agency*), che definisce i requisiti volontari che i datori di lavoro devono rispettare nel luogo di lavoro, inclusi i diritti dei lavoratori, le condizioni del luogo di lavoro ed i sistemi di gestione. Gli elementi normativi del suddetto standard sono basati sulla legislazione nazionale, sulle norme internazionali sui diritti umani e sulle convenzioni ILO. L'azienda che voglia accedervi deve eseguire un monitoraggio anche sulla filiera a monte del proprio processo produttivo, con la finalità di garantire il rispetto dei diritti umani ed in particolare dei lavoratori, la tutela contro lo sfruttamento dei minori, le garanzie di sicurezza e salubrità sul posto di lavoro.

L'Italia è il primo paese al mondo per certificazioni SA8000. In particolare, la prima regione al mondo è la Toscana, grazie, soprattutto, al programma Fabbrica Ethica, che dal 2001 promuove la cultura della Responsabilità Sociale delle Imprese sostenendo la certificazione, anche grazie a misure che, per le imprese virtuose, abbattano i contributi fiscali, offrono contributi a fondo perduto o un maggiore punteggio nei bandi per la richiesta di contributi ed una maggiore visibilità del loro operato.

¹⁰ Sulla quale si rinvia al sito ufficiale www.sa-intl.org.

SA 8000 e l'interesse della Regione Toscana sono un altro esempio in ordine alla rilevanza "pubblicistica" conferita allo standard della qualità, dato che, per tale via, le imprese del territorio sono incentivate ad ottenere la certificazione in oggetto.

1.3.2. BS OHSAS 18001:2007

L'art. 30 d.lgs. 81/2008¹¹, intitolato Modelli di Organizzazione e di gestione stabilisce che «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».

La norma rappresenta un esempio importante di un caso in cui la certificazione da parte di un ente terzo privato (quindi non di un organo pubblico) viene valutata con enorme considerazione da parte del legislatore, al punto da ottenere una presunzione di ottemperanza alla legge per le parti corrispondenti.

L'interesse ad una certificazione in materia di salute e sicurezza non è nato nel 2007, bensì nel 1999, allorquando alcuni organismi di certificazione hanno pubblicato una specifica che fissava i requisiti per un sistema di gestione a tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, che ha preso il nome di OHSAS 18001:1999 (*Occupational Health and Safety Assessment Series*). Il *British Standards Institution*, il 1° aprile 2007 ha pubblicato la nuova versione, dandole però la dicitura e la valenza di norma, appunto OHSAS:2007, che sostituisce la precedente versione e stabilisce i requisiti per un Sistema di gestione della salute e sicurezza del lavoro (SGSSL), tali da consentire ad una Organizzazione di controllare i propri rischi e migliorare l'efficienza.

Certificarsi secondo OHSAS 18000 significa: realizzare una dettagliata analisi dei rischi reali e potenziali, legati alla specifica attività di cui si tratta; studiare adeguate soluzioni per evitare che tali rischi si trasformino in danni alle persone; garantire una costante ed efficace formazione interna, al fine di dotare il personale di tutti i mezzi necessari, infrastrutture comprese, per attuare le soluzioni previste soprattutto in ottica di prevenzione; controllare costantemente le soluzioni adottate, ossia adottare soluzioni realmente funzionali ed applicabili alla struttura ed alla specificità delle attività. L'azione di verifica e monitoraggio

¹¹ In alla *GU*, 30 aprile 2008, n. 101, s. o. n. 108, è stato pubblicato il d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, attuativo della delega contenuta nell'art. 1 della l. n. 123/2007 per la riforma e il riassetto delle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

di tali soluzioni permetterà alla azienda di affinare le tecniche utilizzate e di realizzare l'obiettivo del miglioramento continuo.

Come emerge da queste breve descrizione, le azioni base della OHSAS 18000 riprendono interamente la logica del processo *Plan-Do-Check-Act* della ISO 9001, e rispettano i requisiti essenziali presenti nelle norme della famiglia ISO.

Volendo, inoltre, effettuare un'analisi comparata delle norme OHSAS 1800 e del d.lgs. n. 81/2008, si impone una riflessione su due elementi molto importanti di carattere linguistico: secondo la norma emanata dal *British Standards Institution*, per salute e sicurezza si intendono «Condizioni e fattori che influenzano o possono influenzare la salute e la sicurezza dei lavoratori dipendenti, degli altri lavoratori (inclusi i lavoratori temporanei e il personale dei contractor), i visitatori ed ogni altra persona nell'ambiente di lavoro». Ora, con le necessarie differenze (essendo la prima una norma internazionale, l'altra una legge nazionale), non si può non notare una certa assonanza tra quanto previsto dalla OHSAS 18000 ed il citato Testo Unico, che, nel dare una definizione di lavoratore, utilizza un'accezione piuttosto ampia e non più limitata al solo lavoratore dipendente.

Ancora, una delle maggiori novità introdotte e riconosciute dalla norma OHSAS 18000 è l'aver spostato l'obiettivo di tutte le azioni non più (o non solo) sul concetto di sicurezza (*security*), ma su quello di salute (*safety*): ebbene, nella stessa direzione l'art. 2, d.lgs. n. 81/2008, non fornisce una definizione di sicurezza, bensì una più estesa di salute, intesa «come stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o d'infermità».

In definitiva, la certificazione OHSAS, antecedente all'emanazione del Testo Unico, non può non averne influenzato alcune scelte, se non altro perché la norma è stata da subito universalmente riconosciuta come il massimo strumento certificabile di cui un'azienda può dotarsi al fine di limitare il più possibile il rischio d'infortuni sul lavoro ed in grado di garantire un sistema di controllo atto a prevenire i rischi connessi alla salute e sicurezza dei lavoratori.

Pertanto, anche se l'emanazione del Testo Unico sicurezza introduce nell'ordinamento concetti nuovi in parte estranei alla disciplina precedente quali modelli di organizzazione e gestione, linee guida e buone prassi, rimangono considerevoli i vantaggi di una certificazione secondo la norma OHSAA 18000.

Vantaggi che sono sia quelli strettamente collegati al maggiore e sicuro controllo del rispetto della legge che, come già sottolineato, porta alla riduzione dei rischi nei luoghi di lavoro ed una efficienza maggiore nella gestione e nel controllo operativo di tutti gli aspetti connessi alla prevenzione e protezione dei rischi sul lavoro, ma anche quelli derivanti dalla certificazione, ossia: un migliore rapporto interno ed esterno all'azienda (si pensi ad esempio alle relazioni

sindacali ed al tasso di vertenzialità), una maggiore credibilità verso gli *stakeholders* (cui si devono necessariamente aggiungere, rispetto all'elenco esemplificativo già riportato, anche gli istituti assicurativi e finanziari), e, quindi, un miglioramento della propria immagine ed il raggiungimento di maggiori quote di mercato.

Alla luce delle considerazioni svolte, e partendo proprio dal tema della salute e sicurezza e dal richiamo che la norma OHSAS ha avuto nel d.lgs. n. 81/2008, che ne ha legittimato quell'approccio per processi tipico di tutte le certificazioni di qualità, è da ritenersi ipotizzabile una certificazione di modelli organizzativi in ambito giuslavoristico, che includa il tema della salute e sicurezza, ma che riesca a spingersi anche oltre, comprendendo la certificazione dei rapporti di lavoro e dell'ambiente di lavoro in senso ampio, in modo che le aziende possano usufruire del doppio vantaggio di queste procedure: corretta implementazione di modelli organizzativi e gestionali anche nell'organizzazione del lavoro e credibilità nei confronti degli *stakeholders*.

2. Le prospettive della certificazione dei modelli organizzativi del lavoro: verso una nuova procedura di certificazione della qualità nella gestione dei rapporti di lavoro

2.1. La necessità di un nuovo prodotto

Nella stessa definizione codicistica d'impresa (artt. 2082 e 2086 c.c.) è presente il riconoscimento della responsabilità organizzativa e gestionale in capo all'imprenditore, inteso come capo dell'impresa a cui sono riconosciuti determinati poteri giuridici (potere direttivo e disciplinare) rispetto ai propri collaboratori ai fini della ottimale organizzazione e disciplina del lavoro. Il contratto di lavoro è, per definizione, un contratto di organizzazione ed è normale che l'imprenditore, per svolgere al meglio il proprio compito, riconduca a sistema le pratiche di gestione del personale e di organizzazione del lavoro, nel rispetto delle norme vigenti di legge e di contratto collettivo¹².

¹² Per alcuni interessanti spunti di riflessione in materia di organizzazione cfr. T. Alasoini, *Challenges of Work Organization Development in the Knowledge-Based Economy*, september 2001; European Commission, *Libro Verde. Partnership for a New Organizations of Work, document drawn up on the basis of COM(97)128 final*, 2003; European Commission, *Modernising the Organisation of work. A Positive Approach to the Change*, COM(98)592, 1998; European Commission, *New Forms of Work Organisation – The obstacle to Wider Duffusion*, 2002; G. Costa, R. Nacamulli, *Manuale di organizzazione aziendale*, Utet, Torino, 1996, vol. I; Fondazione studi consulenti del lavoro, Commissione dei principi interpretativi delle leggi in materia di lavoro della Fondazione Studi, Consiglio nazionale dell'ordine dei consulenti del lavoro (a cura di), *Il distacco, Principio n. 7*, Roma, 26 settembre 2005; F. Fontana, *Il sistema organizzativo aziendale*,

Rispetto a questo modello, risalente al codice civile del 1942, una ipotesi di forte innovazione comportamentale – che può consentire di spezzare logiche autoreferenziali e sottoporre a verifica modelli rigidi e tralatici tipici delle organizzazioni complesse – è quella di affidare a un soggetto esterno terzo, come può essere un ente certificatore, il compito di testare e validare i modelli organizzativi e gestionali adottati.

Dalle analisi effettuate in materia di certificazioni di qualità, in particolare attinenti alla gestione dei rapporti di lavoro, era emersa, infatti, tra l'altro, la necessità di sviluppare una procedura di certificazione più robusta rispetto a quelle attualmente esistenti. Per "robustezza" si intende la capacità della procedura di garantire presso terzi che il soggetto certificato corrisponde effettivamente e pienamente allo standard proposto. A tal fine, apposite linee guida dovrebbero essere progettate per non contenere ambiguità. La procedura di auditing, poi, dovrebbe essere concepita per escludere con un margine di sicurezza dichiarato ed oggettivo che vi siano violazioni sostanziali rispetto a quanto proposto.

Una nuova forma di certificazione dovrebbe riguardare, in particolare, la gestione dell'ambiente di lavoro in senso lato, delle risorse umane e dei rapporti di lavoro. Ciò, attraverso una procedura strutturata per essere compatibile, anzitutto, con una selezione di disposizioni internazionali, nonché con la legge nazionale dei singoli Paesi nei quali è situata l'organizzazione che intende sottoporsi alla procedura certificatoria.

In altri termini, i soggetti ammissibili dovrebbero essere ottemperanti allo standard del nuovo prodotto, nonché rispettare le normative vigenti nel luogo ove è sita l'unità oggetto di certificazione (anche e soprattutto in riferimento ai temi della salute e sicurezza) e le disposizioni internazionali richiamate.

In particolare, il nuovo prodotto dovrebbe attestare che il certificando applichi un processo di gestione dei rapporti di lavoro che possieda le caratteristiche di trasparenza, mancanza di esternalità negative sul lavoratore (ossia di situazioni – contrattuali ed ambientali – che si riverberano con effetto negativo sulla qualità del lavoro), nonché sui soggetti esterni (ed in particolare: i clienti / utenti dei servizi e/o prodotti e, in generale, gli *stakeholders*).

Inoltre, la gestione delle risorse umane e del clima organizzativo dovrebbe rispondere a standard qualitativi di eccellenza.

F. Angeli, Milano, 1995; M. Tanaka, *Il segreto del Kaizen. Guida operativa per il successo nel miglioramento aziendale*, F. Angeli, Milano, 1998; The European Work Organisation Network, *New Forms of Work Organisation, The benefits and Impact on Performance*, aprile 2001; Imai Masaaki, *Kaizen. Lo spirito giapponese del miglioramento*, Il Sole 24 Ore, Milano, 1986; I. Kobayashi, *Le venti chiavi del Kaizen*, Isedi, Torino, 1992.

L'ottica prescelta dovrebbe essere certamente vicina a quella della responsabilità sociale d'impresa¹³: il compito del certificatore non sarebbe pertanto semplicemente quello di verificare e certificare il pieno rispetto formale di tutte le attuali norme vigenti in materia di utilizzo della forza lavoro, ma quello di verificare e certificare il rispetto di determinati standard normativi e qualitativi di organizzazione del lavoro e gestione dell'impresa in una dimensione di *benchmarking* con le migliori prassi esistenti, in un contesto che mantiene una propria specifica rilevanza giuridica da una prospettiva di *soft law*, intesa qui come regolazione "leggera", ma particolarmente efficace in termini di coerenza con il sostrato di realtà a cui si riferisce, e su cui è destinata ad incidere.

Questo innovativo percorso lascerebbe poi la possibilità di coltivare e fare emergere iniziative che abbiano interesse a diffondere e a radicare presso gli *stakeholders* un sistema valoriale identificativo rispetto non solo alle imprese concorrenti, ma prima ancora rispetto al territorio, alle istituzioni e ai consumatori. Comportamenti e prassi che, del resto, nelle linee di certificazione dei modelli e degli standard qualitativi sopra accennate potrebbero trovare una nuova chiave per la gestione del personale e la valorizzazione del capitale umano.

Per implementare un nuovo prodotto certificatorio avente le caratteristiche di base sopra descritte dovrebbero poi essere elaborati appositi standard e linee guida, e al contempo dovrebbero essere studiate le possibili interazioni tra i medesimi, soprattutto in ottica di realizzazione di un prodotto con mercato ultranazionale. In particolare, il perfezionamento delle linee guida dovrebbe richiedere un approfondimento in ambito giuridico: l'interdipendenza, infatti, richiede lo studio dell'interazione fra linee guida, normative esistenti a livello nazionale e principi desumibili da fonti internazionali.

2.1.1. Il ruolo dello HRM

Lo studio di fattibilità di una certificazione in tema di qualità nella gestione dei rapporti di lavoro non può prescindere dall'analisi di quanto già presente in ambito lavoristico; in questo senso, pare opportuno analizzare, seppure

¹³ Sul tema cfr. A. Casotti, *Responsabilità sociale delle imprese, definizione, certificazione, bilancio sociale e codici etici*, Ipsoa, Milano, 2005; Commissione delle Comunità Europee, *Libro Verde – Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*, COM(2001)366 def., 18 luglio 2001; comunicazione della Commissione europea, *Il partenariato per la crescita e l'occupazione: fare dell'Europa un polo di eccellenza in materia di responsabilità sociale delle imprese*, COM(2006)136 def., 22 marzo 2006; comunicazione della Commissione europea, *Responsabilità sociale delle imprese: un contributo delle imprese allo sviluppo sostenibile*, COM(2002)347, 2 luglio 2002; F. Pasquini, R. Rakipi, *La certificazione dei contratti di lavoro: un nuovo tassello nella responsabilità sociale d'impresa*, in *Boll. ADAPT*, 2006, n. 38.

brevemente, il c.d. Human Resources Management¹⁴, ossia quel *corpus* teorico e di pratiche aziendali i cui aspetti chiave sono il nesso fra la qualità nella gestione del clima organizzativo e la produttività aziendale (con la conseguente fidelizzazione delle risorse umane) e l'attrazione delle migliori competenze sul mercato.

In alcune forme di premiazione realizzate da società di consulenza verso i propri clienti, come il Best Workplace Award, si intravede l'indizio di una domanda specifica per una certificazione della gestione delle risorse umane: una nuova forma di certificazione che incorpori al proprio interno elementi che da tempo sono stabiliti nella teoria e oggetto di pratica nella consulenza HRM potrebbe quindi destare un certo interesse.

Prima facie, il limite di tale settore (e di queste modalità premiali) pare però essere costituito da una mancanza effettiva di audit esterni; in particolare, il soggetto che "certifica" si limita ad inviare questionari che vengono recapitati ai lavoratori, compilati e rispediti. Sul punto, si osserva, invece, il ruolo fondamentale svolto dall'ente terzo, il quale è opportuno che provveda esso stesso, direttamente, ad ottenere le informazioni necessarie all'emissione del giudizio.

2.1.2. Il bilancio sociale

Il bilancio sociale, rappresentato attraverso le linee guida del Gruppo di Studio per il Bilancio Sociale (G.B.S.), dalle linee guida Q-Res, dallo standard AA-1000 (altri esempi che vertono su questo aspetto sono il *Global Compact* delle Nazioni unite e la ISO 26000, di prossima pubblicazione), è assunto come esempio di gestione volontaria e sistematica della reputazione sociale e di controllo sulle esternalità sociali dell'impresa¹⁵. Attualmente, il consumatore e,

¹⁴ Cfr., tra gli altri, M. Armstrong, *A Handbook of Human Resource Management Practice*, Kogan Page, London, 2003; B. Becker, B. Gerhart, *The Impact of Human Resource Management on Organizational Performance: Progress and Prospects*, in *The Academy of Management Journal*, 1996, G. Costa, R.C.D. Nacamulli, *Manuale di organizzazione aziendale*, Utet, Torino, 1996, vol. 1, 2 e 3; cfr. anche G. Ughetto, *Costruire un sistema gestionale per la Qualità secondo Iso 9004:2000*, F. Angeli, Milano, 2004; Hewitt Consulting, European Club For Human Resources, *Trends and Perspectives On the Human Resource Function in Europe*, 3rd European HR Barometer, 2008.

¹⁵ Per una panoramica sul tema si veda: F. Manni, *Responsabilità sociale e informazione esterna d'impresa – Problemi, esperienze e prospettive del bilancio sociale*, Giappichelli, Torino, 1998; H.I. Ansoff, *Le strategie sociali per l'impresa*, in R. Pastore, G. Piantoni (a cura di), *Strategia sociale dell'impresa*, Etas Libri, Milano 1984; A. Chiesi, A. Martinelli, *Il Bilancio sociale*, Il Sole 24 Ore, Milano, 1999; S. De Vio, *Immagine, relazioni interne e relazioni esterne*, in *L'impresa*, 1988, n. 2; M. Magatti, M. Monaci, *L'impresa responsabile*, Bollati Boringhieri, Torino, 1998; L. Hinna (a cura di), *Il Bilancio Sociale*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2002; M. Molteni, M. Lucchini, *I modelli di responsabilità sociale nelle imprese italiane*, F. Angeli, Roma, 2004; B.

comunque, gli *stakeholders* non effettuano più le loro scelte soltanto sulla base del costo-beneficio del prodotto o servizio offerto, ma anche su ulteriori elementi che implicano aspetti non solo (o per niente) commerciali, quali gli aspetti etici (rispetto dell'ambiente, risparmio energetico, diminuzione del livello di inquinamento) e politici-morali che, in qualche modo, definiscono il c.d. posizionamento complessivo sul mercato. Tali aspetti divengono fondamentali nel momento di ottenere (e mantenere) il consenso della clientela e, in generale, dell'opinione pubblica, diversamente rischiando di venire sottoposti a boicottaggi o, peggio, a danni economici e di immagine conseguenti ad azioni di ecoterroristi.

Da quanto sopra emerge l'importanza di un impegno, esplicito e concreto, da parte dell'azienda, che non si sostanzia solamente in esborsi economici, ma che vada oltre, entrando a far parte della cultura aziendale, e travalicando i confini del semplice marketing.

Sinteticamente, il Bilancio Sociale ha la funzione di descrivere quelle che sono le ragioni per le quali si sono sostengono determinati costi, soprattutto se non direttamente riconducibili al *core business* aziendale. In sostanza, il Bilancio Sociale è costituito dalla sommatoria di una serie di bilanci, unificati in una sorta di sintesi.

Il Bilancio Sociale, in quanto proveniente dalla medesima organizzazione, ha ovviamente alcuni limiti: da un lato non potrà mai essere totalmente neutrale; dall'altro lato, le affermazioni potrebbero difettare di verificabilità.

Per quanto concerne le tematiche "lavoristiche", è opportuno evidenziare come il Bilancio Sociale rappresenti anche uno strumento per migliorare le relazioni industriali. Inoltre, gli aspetti della gestione delle risorse umane, in generale, e della salute e della sicurezza dei lavoratori, in particolare, rientrano certamente tra quelli maggiormente rilevanti per i clienti e, comunque, per gli *stakeholders*.

Da ultimo, preme sottolineare che se, in linea generale, non esiste un obbligo di legge relativo alla redazione del Bilancio Sociale, per quanto concerne invece le ONLUS, il d.lgs. n. 460/1997 ha introdotto il principio dell'affiancamento al bilancio contabile di una sorta di bilancio concernente le attività sociali compiute: in questo senso l'art. 8, il quale prevede che, «indipendentemente dalla redazione del rendiconto annuale economico e finanziario, gli enti non commerciali che effettuano raccolte pubbliche di fondi devono redigere, entro quattro mesi dalla chiusura dell'esercizio, un apposito e separato rendiconto tenuto e conservato dal quale devono risultare, anche a mezzo di una relazione illustrativa, in modo chiaro e trasparente, le spese relative a ciascuna delle celebrazioni, ricorrenze o

Siboni, *Il bilancio sociale cresce al Nord*, Il Sole 24 Ore, 9 luglio 2007; B. Siboni, *Comunicare i risultati all'esterno: il bilancio sociale*, in *Azienditalia, 1 corsi*, lezione 4, Ipsoa, Milano, 2005, n. 12.

campagne di sensibilizzazione indicate nell'articolo 108, comma 2, lett. a) del Testo Unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto Presidente della Repubblica n. 917 del 22/12/98».

2.1.3. I nessi con la certificazione dei rapporti di lavoro e di appalto ex d.lgs. n. 276/2003

Il d.lgs. n. 276/2003 contempla una procedura di validazione dei singoli contratti di lavoro con finalità deflattive del contenzioso.

Si tratta di una valutazione sulla riconducibilità del contenuto del singolo contratto alla tipologia prescelta dalle parti contraenti, ad opera di un soggetto terzo autorizzato. È una procedura volontaria, attivabile solo su richiesta di entrambi i contraenti, che prevede, altresì, la possibilità di procedere all'audizione delle parti.

Per far valere l'erronea qualificazione del contratto oppure eventuali difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione, le parti devono ricorrere all'autorità giudiziaria, previo tentativo di conciliazione avanti il certificatore.

Nei casi di violazione del procedimento ed eccesso di potere, gli stessi soggetti possono invece presentare ricorso contro l'atto certificatorio innanzi al tribunale amministrativo.

La certificazione ex d.lgs. n. 276/2003, legalmente opponibile verso terzi, inclusi gli organi ispettivi del lavoro e dell'agenzia delle entrate, dovrebbe essere uno dei pilastri nell'ambito della progettazione di una nuova forma di certificazione dal contenuto più ampio, quale fonte per estrapolare alcuni principi per trarne uno standard indipendente rispetto al mero dettato normativo.

L'apertura del nostro ordinamento all'istituto della certificazione dei contratti di lavoro, eventualmente esteso anche alla scelta di determinati modelli organizzativi del lavoro, ha ormai creato lo spazio necessario affinché si possa rendere massima la sua applicazione, ma anche andare ben oltre, in territori oggi non ancora esplorati.

Si fa riferimento, in particolare, alla definizione di uno standard al tempo stesso normativo e qualitativo che, superando le mere e poco pregnanti certificazioni di qualità ISO 9000 ovvero SA 8000, così come anche le certificazioni limitate a determinate peculiarità della azienda, vada ad codificare, nel complesso ma sempre in una dimensione normativa che è quella propria delle *soft laws*, la gestione del capitale umano, al fine di certificarne l'eccellenza. Si pensi, per esempio, alla sperimentazione di un sistema di certificazione di qualità delle imprese nell'ambito del progetto ministeriale «Bollino rosa S.O.N.O.»

(Stesse Opportunità Nuove Opportunità, finalizzato fondamentalmente allo sviluppo di interventi di politica attiva per l'occupazione di qualità delle donne).

Tutto ciò, non limitandosi ai profili – generici e spesso poco “invasivi” – della analisi documentale, ma nell'ottica, proprio come prevede la procedura di certificazione di cui al d.lgs. n. 276/2003, di verificare la qualità e coerenza ordinamentale delle scelte aziendali tenendo conto della effettività della loro attuazione e quindi delle loro concrete conseguenze sui prestatori di lavoro, così come sugli obiettivi di qualità del lavoro, produttività, competitività e sviluppo sostenibile.

Si potrebbe pertanto ipotizzare – per utilizzare una immagine cara a chi, come Marco Biagi, ipotizzava la predisposizione di uno «Statuto dei lavori» – una certificazione a cerchi concentrici, che, partendo dalla analisi del rispetto delle norme di legge e di contratto collettivo applicato (standard minimo di coerenza legale e formale), si estenda e arrivi a misurare, per cerchi successivi e dunque oltre i meri obblighi di legge, la conformità a determinati standard normativi e qualitativi di ottimale gestione del personale secondo linee di certificazione di eccellenza e buone prassi, evidentemente ancora tutte da definire. Oppure, al contrario, si potrebbe immaginare il percorso inverso, consentendo il raggiungimento della eccellenza soltanto alle aziende che, magari partite dalla certificazione di una limitata serie di rapporti, abbiano poi intrapreso un percorso di mutamento della gestione del capitale umano attraverso l'attuazione di misure spiccatamente *labour friendly*.

2.1.4. I riferimenti legislativi nazionali e internazionali

Il quadro normativo nazionale e internazionale è una variabile che interviene sul possibile mercato di un nuovo prodotto certificatorio.

Lo standard, in fase di progettazione, dovrà infatti necessariamente interagire con le normative citate, oltre che con le forme di autonomia negoziale presenti nel contesto dell'unità produttiva.

In vista di una possibile internazionalizzazione del nuovo prodotto, è poi opportuno sottolineare che una certificazione in ambito lavoristico richiede che la procedura introdotta non si contrapponga alle norme di legge nazionali né agli standard riconosciuti a livello internazionale (e.g. I.L.O.): in tal senso è ipotizzabile la realizzazione di una “matrice” internazionale contenente i requisiti minimi ed indefettibili, supportata ed integrata da una serie di norme di carattere nazionale.

Applicando correttamente il nuovo prodotto si dovrebbe comunque raggiungere il primo obiettivo di limitare la possibilità di infrangere la legge

nazionale. Oggetto di investigazione giuridica dovrebbe quindi essere la selezione delle norme su cui modellare il nuovo prodotto, e le modalità di adeguamento dello standard in caso di intervenute modifiche legislative o interventi giurisprudenziali.

2.2. I benefici per il soggetto certificato

L'ipotetico prodotto validativo della gestione delle risorse umane, fondato sulle caratteristiche di robustezza e solidità (e quindi su di un sistema procedimentale di controlli ciclico e rigido), dovrebbe consentire al soggetto certificato di godere di determinati benefici.

Anzitutto, la certificazione consentirebbe un posizionamento distintivo sul mercato in quanto il nuovo prodotto certificatorio dovrebbe essere concepito affinché l'azienda certificata possa godere di un vantaggio competitivo, crescente a seconda del livello acquisito, ed in particolare in termini di attrazione e fidelizzazione delle migliori risorse umane sul mercato e di fiducia posta da soggetti terzi nei confronti dell'azienda, derivante dal fatto che il prodotto garantisce una corretta gestione *lato sensu* delle risorse umane.

Inoltre, il sottoporsi positivamente al procedimento certificatorio dovrebbe consentire una sostanziale riduzione della vertenzialità e ciò in quanto, per definizione, una corretta implementazione del nuovo prodotto dovrebbe corrispondere a una assenza quasi totale di vertenzialità con i lavoratori e tra i lavoratori, con il beneficio di ridurre i costi associati a tali problematiche.

Ancora: l'ottenimento della certificazione dovrebbe essere posta in stretta correlazione con un tendenziale aumento della produttività aziendale. Ciò, in quanto una corretta gestione delle risorse umane e dei rapporti di lavoro comporta in generale una migliore gestione aziendale, e di conseguenza eleva la qualità resa al cliente o utente finale.

Il sottoporsi al procedimento certificatorio, prima, e l'ottenimento della validazione, dopo, dovrebbero, inoltre, avere riflessi positivi sulla gestione della reputazione aziendale; ciò, soprattutto (ma non soltanto, ovviamente), per le aziende che soffrono di una cattiva reputazione in merito alla gestione dei rapporti di lavoro, o hanno vissuto momenti di crisi aziendale. Esse potranno infatti seguire il percorso offerto dal nuovo prodotto per apportare le modifiche necessarie al proprio sistema, così da ri-abilitare l'immagine aziendale.

Da ultimo (ma non certo in ordine di importanza), la certificazione dovrebbe fungere da "garanzia" presso terzi; in altri termini, specie nei contesti laddove il valore delle proprie risorse umane può essere critico per il proprio *business*, il nuovo prodotto potrebbe essere un supporto all'affidabilità dell'impresa (si

vedano, soprattutto, le ipotesi di appalti in edilizia, servizi socio-sanitari, agenzie educative).

2.3. La strutturazione macroscopica del prodotto

Preliminarmente chiariamo che, secondo le norme UNI EN ISO 9001:2008, si considera “prodotto” quello destinato al cliente o da esso richiesto¹⁶ o, ancora, qualunque elemento voluto, risultante dai processi di realizzazione del prodotto. È l’Organizzazione a dover determinare i requisiti cogenti applicabili al prodotto ed ogni altro ritenuto necessario. In quest’ottica, la presente norma internazionale può essere utilizzata da parti interne ed esterne all’organizzazione, compresi gli organismi di certificazione, per valutare la capacità dell’organizzazione di soddisfare i requisiti del cliente, i requisiti cogenti¹⁷ applicabili al prodotto ed i requisiti stabiliti dall’organizzazione stessa. I clienti hanno, dunque, un ruolo fondamentale per la definizione dei requisiti come elementi in entrata e non solo. Il monitoraggio¹⁸ della percezione del cliente, finalizzato ad individuare requisiti in ingresso, è un’analisi ad ampio raggio che prevede l’acquisizione di indagini sulla *customer satisfaction*, dati del cliente sulla qualità del prodotto consegnato, sondaggi di opinione presso gli utenti, analisi delle perdite di mercato, espressioni di gradimento, richieste in corso di garanzia e rapporti dei venditori. Per valutare l’adeguatezza della metodologia di monitoraggio prescelta occorre verificare l’impatto dei processi sulla conformità ai requisiti del prodotto e sull’efficacia del sistema di gestione per la qualità. La continuità del monitoraggio, tra l’altro, consente di individuare lo stato del prodotto lungo tutta la sua realizzazione.

Il prodotto potrebbe essere (quantomeno in una fase iniziale) concepito come uno standard costituito da una fase di verifica preliminare rispetto all’accesso alla procedura vera e propria, nonché da successivi livelli progressivi. Da tale punto di vista, ciascun livello sarebbe poi il requisito per l’ottenimento del successivo. Il personale che esegue attività che influenzano la conformità ai requisiti del prodotto deve essere competente sulla base di istruzione, formazione/addestramento, abilità ed esperienza appropriati, in quanto la sua attività può rivalersi direttamente o meno su tale conformità.

¹⁶ Si precisa che qualora il cliente esprima i requisiti in forma non documentata, essi devono essere confermati dall’organizzazione prima della loro accettazione. Se i requisiti del prodotto vengono modificati. L’organizzazione deve assicurarsi che i documenti pertinenti vengano aggiornati ed il personale ne sia al corrente.

¹⁷ Per “requisiti cogenti” si intendono, nel seguito, quelli stabiliti da leggi, regolamenti, direttive (requisiti legali) e prescrizioni obbligatorie in genere.

¹⁸ Per un monitoraggio efficiente è necessario tenere sotto controllo le specifiche apparecchiature.

Con particolare riferimento alla fase di pre-verifica, si precisa che essa dovrebbe consistere nell'analisi circa la sussistenza di alcuni requisiti assolutamente indefettibili al fine di ottenere le attestazioni riconnesse al nuovo prodotto. Eventualmente, tali prerequisiti potrebbero essere oggetto anche di autocertificazione da parte del soggetto certificando, o trovare riscontro positivo in attestazioni rilasciate da soggetti accreditati. In linea generale, è da ritenere che il soggetto certificando, per poter accedere alla procedura, debba rispettare (o, detto altrimenti, non essere elusivo de) i diritti fondamentali del lavoratore riconosciuti da convenzioni internazionali, le quali dovrebbero fungere da standard minimo, eventualmente implementato a livello nazionale (un esempio pratico: se a livello internazionale è stabilito il rispetto di determinati limiti massimi di orario di lavoro giornaliero e settimanale, e a livello statale tali livelli sono abbassati, il certificando dovrà rispettare la normativa, maggiormente stringente, di livello nazionale).

Ciò, evidentemente, non basta: è da ritenere, infatti, che il certificando debba rispettare (o, detto altrimenti, non eludere) le disposizioni fondamentali nazionali in tema di amministrazione dei rapporti di lavoro.

È anche opportuno prevedere che la procedura non possa essere portata a compimento laddove non venga accertato il rispetto (o, detto altrimenti, la non elusività) dei principi generali in tema di salute e sicurezza del lavoratore, principi stabiliti tanto in ambito internazionale, quanto dalle singole legislazioni nazionali, ove maggiormente stringenti. Ciò, in quanto è del tutto evidente che tale aspetto debba considerarsi prioritario rispetto a qualsiasi altro relativo alla gestione dei rapporti di lavoro: un ambiente di lavoro non rispettoso della salute e sicurezza dei lavoratori (circostanza positivamente accertabile direttamente attraverso verifiche, controlli, audit orali con i lavoratori, o indirettamente, per mezzo della allegazione alla domanda di certificazione di idonei attestati di qualità in materia) non potrà certamente ambire all'ottenimento di un "bollino di qualità" sulla gestione delle risorse umane, mancando un elemento fondamentale. Proprio in riferimento all'"ambiente di lavoro", le norme UNI EN ISO 9001:2008 chiarificano tale concetto, avvalendosi anche di ipotesi esemplificative; si fa riferimento, difatti, alle condizioni nelle quali il lavoro viene eseguito, che comprendono fattori fisici, ambientali e altri fattori (quali rumore, temperatura, umidità, illuminazione o condizioni atmosferiche).

Per quanto concerne la procedura vera e propria, si potrebbe poi ipotizzare un livello concernente la validazione della correttezza formale dei contratti e dei modelli contrattuali utilizzati dall'azienda (questi ultimi, evidentemente, laddove presenti) rispetto alla disciplina legislativa e in merito a eventuali contratti o accordi collettivi applicabili in quella unità produttiva (elemento, quest'ultimo, da valutare però attentamente), nonché la corrispondenza fra modello contrattuale

(ove presente) e singoli contratti. La procedura potrebbe prevedere una verifica a campione su base percentuale, prevedendone l'arresto in caso di gravi ed insanabili difformità, oppure per superamento della percentuale massima di difformità rilevabili. Da questo punto di vista, difformità lievi dovrebbero consentire un superamento della verifica (seppure occorrerà poi circoscrivere in maniera precisa l'ambito di tali difformità).

Un altro livello potrebbe concernere la corrispondenza fra prestazione lavorativa e quanto previsto dal singolo contratto, ossia valutare, concretamente, che il rapporto viene svolto correttamente, seguendo, *in primis*, la qualificazione formale datane dalle parti. Anche per tale livello potrebbe essere previsto, opportunamente, un procedimento di verifica a campione, garantendo l'analisi di tutte le diverse tipologie contrattuali. A titolo esemplificativo, nel caso di soggetto certificando con contratti di lavoro o associativi di differenti tipologie, o ancora di appalto, si dovrebbe valutare come garantire che, potenzialmente, tutte le diverse tipologie contrattuali siano sottoponibili a verifica. Inoltre, si dovrebbe anche indagare in ordine alla possibile compatibilità/sovrapposibilità con la certificazione ottenuta ai sensi del d.lgs. n. 276/2003 (in altri termini: se il certificando ha già posto in essere la procedura di certificazione di cui al d.lgs. n. 276/2003 con riferimento a tutti i contratti, ciò può costituire valida attestazione oppure l'ente certificatore deve direttamente procedere a verifica?).

Infine, un ulteriore livello dovrebbe attestare l'eccellenza nella gestione dei rapporti di lavoro e delle risorse umane *tout court* attraverso un esame, anch'esso a campione, di diversi elementi che, nel complesso, costituiscono i cardini sulle quali poggia una struttura organizzativa solida, soddisfacente e gratificante per i lavoratori.

Da ultimo, si sottolinea infine come il procedimento, al pari delle certificazioni di qualità esistenti sul mercato, dovrebbe prevedere una ciclicità delle verifiche al fine del mantenimento della certificazione medesima (a cadenza di 6, 9, 12 mesi se di tipo parziale – verifica ridotta – ed ogni 3 anni se totale – verifica completa).

3. Linee guida per una nuova procedura di certificazione della qualità nella gestione dei rapporti di lavoro

3.1. Introduzione

È oramai acclarato ed è opinione condivisa che non può esservi progresso economico e sociale se non esistono buone pratiche¹⁹ per la gestione dei rapporti di lavoro.

Ed è insito nel concetto stesso di *best practices* che queste siano codificate a priori, condivise e diffuse.

Tale codificazione potrebbe avvenire, auspicabilmente, attraverso l'implementazione di una norma in materia, certificabile attraverso un protocollo di verifica posto in essere da un ente certificatore terzo.

Una procedura di certificazione progressiva, con approccio graduale tendente al raggiungimento dello standard ottimale, pare che meglio realizzi, attraverso la progressiva condivisione degli obiettivi e la consapevolezza dei benefici, il raggiungimento di un'armoniosa composizione degli interessi fra lavoratori, aziende, enti pubblici e *non profit*.

Lo standard che si auspica origina, pertanto, da un sistema di monitoraggio della qualità delle relazioni di lavoro e dei contratti utilizzati per reperire le prestazioni lavorative necessarie alla realizzazione dell'oggetto sociale, nonché della gestione delle risorse umane²⁰.

L'obiettivo, però, non può che tendere alla c.d. qualità totale²¹, con l'ulteriore espansione dell'attenzione verso la pluralità dei variegati aspetti che ineriscono ed interagiscono, in modo più o meno diretto, con l'attività d'impresa e con l'ambiente nel quale questa deve operare e prosperare.

In un'ottica di sistema, sarebbe poi opportuno che potessero accedere alla procedura di attestazione, che qui si ipotizza, soltanto i soggetti che abbiano un

¹⁹ Cfr. M. Tiraboschi, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2012, IV ed., § 102; ed anche la documentazione raccolta in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Strategia europea per l'occupazione*.

²⁰ Per interessanti riflessioni sul tema cfr. R. Collard, *La qualità totale. Guida alla progettazione, avviamento e sviluppo di un sistema di gestione della qualità totale*, F. Angeli, Milano, 1992; Galgano A., *La Qualità Totale*, Il Sole 24 Ore, Milano, 1990; K. Ishikawa, *Che cos'è la qualità totale*, Il Sole 24 Ore, Milano, 1992; G. Merli, *I circoli di qualità*, Edizioni Lavoro, Roma, 1985; T. Genichi, *Introduzione alle tecniche per la qualità. Progettare qualità nei prodotti e nei processi*, F. Angeli, Milano, 1991.

²¹ E.g.: i modelli organizzativi inglese della *Total Quality Management*; francese *Qualité totale*; spagnolo *Gestión total de calidad*, che coinvolgono tutti i dipendenti per il perseguimento della *mission* aziendale. Si veda anche la norma UNI EN ISO 9004:2000 (e 9000:2005), che prescrive: orientamento al cliente, leadership, coinvolgimento del personale, approccio per processi, approccio sistemico alla gestione, miglioramento continuo, decisioni basate sui dati di fatto, rapporti di reciproco beneficio coi fornitori.

sistema informativo interno atto a verificare l' idoneità allo standard richiesto, in misura conforme alla complessità della propria organizzazione.

A tal fine, le diverse organizzazioni dovranno adeguare il proprio sistema contrattuale, documentale ed informativo per rendere sempre possibile un agevole accertamento, non soltanto su base documentale, da parte dell' ente certificatore.

3.2. Definizioni

Una nuova forma di certificazione che voglia riferirsi alla gestione dell' ambiente di lavoro in senso lato, alla gestione delle risorse umane ed alla gestione dei rapporti di lavoro, con particolare riferimento ai temi della salute e della sicurezza del lavoro, dovrebbe in primo luogo dotarsi di un proprio linguaggio, ed in particolare definire gli attori coinvolti e le procedure da implementare.

Non ci si vuole qui “ingabbiare” in un articolato e pedissequo esercizio qualificatorio, che peraltro non potrebbe essere esaustivo in quanto anche gli aspetti definitivi delle procedure e dello standard devono necessariamente promanare dal confronto interstiziale tra potenziale *certifier*, soggetti che chiedono la certificazione, e portatori – a vario titolo – di interessi, anche diffusi.

Infatti, oltre agli “attori immediati”, va doverosamente tenuta in considerazione la platea di soggetti verso i quali il certificando desidera comunicare che alcune caratteristiche di *asset*, prodotto o servizio sono state positivamente verificate da un soggetto terzo indipendente e credibile.

Così come, in una stagione di corretta riconsiderazione/riscoperta della imprescindibilità della flessibilità, va posta attenzione sia alle esternalizzazioni²², sia alle internalizzazioni²³.

Infine, è di tutta evidenza che globalizzazione e delocalizzazione (sempre meno a senso unico, ma oramai in un'ottica osmotica) comportano la imprescindibilità dell' analisi di tutta la c.d. filiera produttiva²⁴.

²² Ossia le pratiche con le quali le imprese dismettono alcune fasi del processo produttivo, ricorrendo ad altre imprese per il loro svolgimento. È il caso, in particolare, degli appalti. Cfr. Automatic Data Processing Inc., *Outsourcing in Europe*, ADP Dossier, 2002; U. Huws, S. Dahmann, J. Flecker, *Outsourcing of ICT and related services in the EU*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublino, 2004; J.E. Millar, *Outsourcing Practices in Europe, Socio-economic Trend Assessment for the digital Revolution (STAR)*, Issue Report n. 27, luglio 2002; Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Funzione Pubblica, *Le esternalizzazioni nelle amministrazioni pubbliche, Indagine sulla diffusione delle pratiche di outsourcing*, 2005.

²³ Ossia le pratiche che consentono l' utilizzo diretto di prestazioni i cui rapporti lavorativi sono formalmente riconducibili ad altri soggetti giuridici.

²⁴ Su globalizzazione e lavoro cfr. Bundesministerium für arbeit und soziales (Ministero del lavoro e degli affari sociali tedesco), *Shaping the social dimension of globalisation. G8 Labour*

3.3. Principi

Una analisi dei principi cardine del nuovo prodotto certificatorio rimanda immediatamente ai concetti che sono alla base dello HRM.

Si pensi, ad esempio, immediatamente alla “equità”, intendendo per tale il principio in virtù del quale ad una maggiore disponibilità del lavoratore, in termini di flessibilità della prestazione lavorativa e/o incremento della produttività, corrisponde una contropartita materiale da parte del *management*, in termini retributivi, di carriera o di flessibilità per alternanza vita-lavoro, studio-lavoro od altre forme motivate di temporanea assenza dal lavoro.

Ma anche alla sostenibilità, che deve indurre a scelte aziendali in materia di gestione dei rapporti di lavoro che prevengano conseguenze negative sull’azienda stessa, sui lavoratori e sui portatori di interessi, nel breve e nel lungo periodo.

Lo HRM richiama, poi, costantemente alla trasparenza, con riferimento alla chiarezza documentale ed informativa – all’interno ed all’esterno – nella gestione dei contratti e dei rapporti lavorativi.

Così come vanno correttamente identificati i ruoli lavorativi, ai fini di un dialogo costruttivo fra lavoratori e *management*, ma anche con lo scopo di prevenire, o poter individuare a posteriori, eventuali possibili ripercussioni negative su soggetti terzi interessati dall’agire dei lavoratori.

È però certamente il dialogo la chiave che deve uniformare i rapporti in azienda, all’interno della quale il *management* deve permettere ai lavoratori di modulare i rapporti di lavoro secondo le proprie aspirazioni professionali, o secondo esigenze di altro tipo, e, in via spontanea e volontaria, creare occasioni di confronto per meglio conciliare le aspirazioni/potenzialità professionali dei singoli lavoratori con le esigenze e/o prospettive della produzione.

Da ciò dovrebbe giungersi ad una sorta di “flessibilità paritaria”²⁵, ove l’azienda, in accordo con i singoli lavoratori interessati, possa modulare in maniera flessibile i rapporti lavorativi, purché sia rispettato il requisito dell’equità.

and Employment Ministers Conference, Chair’s Conclusions (press release), 8 maggio 2007; G. Cerreti, *La gestione globale del fattore qualità*, Pirola, Milano, 1988; R.C. Feenstra, *Globalization and its Impact on Labor*, Vienna Institute for International Economic Studies, febbraio 2007; International Labour Organization, *Global Employment Trends*, Geneva, January 2008; International Monetary Found, *World Economic Outlook – Spillovers and Cycles in the Global Economy*, aprile 2007; Parlamento europeo, Consiglio dell’Unione europea, *Regolamento che istituisce un Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, n. 1927*, 20 dicembre 2006; Presidenza Tedesca del G8, *Shaping the social dimension of globalisation*, G8 Summit 2007 Heiligendamm (press release), 8 maggio 2007.

²⁵ Per una prima riflessione sul tema della parità cfr. Commissione europea, *La parità tra le donne e gli uomini 2008*, relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni, COM(2008)10 def., 23 gennaio 2008; Commissione europea, *Women and men in decision-making 2007 – Analysis of the situation*

3.4. Finalità

Il nuovo prodotto dovrebbe essere finalizzato alla promozione di un clima diffuso di fiducia, produttività e benessere organizzativo all'interno del posto di lavoro, oltre che di garanzia di affidabilità nei confronti di tutti coloro che potrebbero ottenere benefici o svantaggi nel rapportarsi al certificando.

Lo standard dovrebbe essere concepito per perseguire in maniera efficace innanzitutto un "posizionamento distintivo sul mercato", intendendo con ciò il vantaggio competitivo, crescente a seconda del livello acquisito, di cui godrà il soggetto certificato sia in termini di attrazione e fidelizzazione delle migliori risorse umane sul mercato, sia di fiducia posta da soggetti terzi nei propri confronti.

Il rientrare nei canoni previsti dallo standard avrà l'immane effetto di una sostanziale riduzione della vertenzialità con i lavoratori, circostanza alla quale è ricollegato il beneficio di riduzione dei costi, anche indirettamente economici, associati a tali problematiche.

Il medesimo positivo effetto si verificherà con riferimento alla vertenzialità tra colleghi o, comunque, per condotte poste in essere dagli stessi che possono avere ricadute negative, anche indirette, sull'azienda.

In estrema sintesi, va evidenziato che la corretta gestione delle risorse umane, e dei rapporti di lavoro, comporta per il soggetto certificato una migliore gestione aziendale del fattore umano e, di conseguenza, eleva la qualità resa al proprio cliente e/o utente finale.

Il percorso ipotizzato permette al soggetto certificato di migliorare la propria reputazione commerciale: consente, cioè, alle aziende che soffrono di una cattiva reputazione in merito alla gestione dei rapporti di lavoro, o hanno vissuto momenti di crisi aziendale, di riabilitare la propria immagine aziendale.

Un elevato standard di certificazione avrà anche la funzione di garanzia presso terzi, soprattutto nei contesti ove il valore delle risorse umane può essere critico per il proprio *business*. Il nuovo prodotto dovrebbe infatti essere un supporto all'affidabilità del soggetto certificato.

and trends, 2007; direttiva 2000/43/CE, in materia di parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, 29 giugno 2000; direttiva 2000/78/CE, quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, 27 novembre 2000; Commissione europea, *Gender mainstreaming of employment policies. A comparative review of 30 European countries*, 2007; Commissione europea, *Manual for gender mainstreaming of employment policies*, luglio 2007; Commissione europea, *Report on equality between women and men 2008*, febbraio 2008.

3.5. Struttura macroscopica dello standard

Il prodotto proposto dovrebbe prevedere una “spendibilità” internazionale e, pertanto, i suoi valori fondativi derivano imprescindibilmente dal contenuto sostanziale delle norme internazionali in materia, dalle acquisizioni organizzative più condivise, dai principi di rendicontazione e *reporting*, dai sistemi delle certificazioni di qualità. Va, comunque, da sé che, per definizione, quanto sopra non dovrebbe contraddire la legge del paese dove opera l’azienda o, come detto, una sua autonoma unità produttiva decentrata.

Lo standard dovrebbe trarre contenuti dalle normative vigenti, attraverso un’azione di continuo adeguamento, ma sarebbe comunque da intendersi come indipendente dalla legge prendere a riferimento le norme della serie “ISO 10000” come supporto per un’applicazione sostanziale e approfondita.

Essere certificati con tale nuovo prodotto non dovrebbe (o non dovrebbe soltanto) essere equiparabile ad essere “a norma di legge” in materia lavoristica. Lo scopo della procedura è, infatti lo sforzo di individuare preliminarmente, limitare ed eliminare la possibilità di violazioni anche ricollegate a comportamenti non trasparenti, ma non per questo in violazione di legge.

Posto che è di tutta evidenza che il certificando deve già osservare le leggi nazionali e le altre norme vigenti, gli accordi ed i contratti sottoscritti e/od applicabili, lo standard, derivante dal nuovo prodotto, sarebbe un *quid pluris* che a tutto ciò va sommato, conferendo valore aggiunto ed un diverso e maggiore *appeal* atto ad orientare a contrarre con – e, comunque, preferibilmente con – l’impresa certificata.

Il nuovo prodotto dovrebbe essere concepito come strumento che esalta l’attenzione del certificando nei confronti dei lavoratori, e in generale dei soggetti portatori di interessi. Per questo pare coerente, razionale ed opportuno che l’accesso alla procedura preveda una fase pre-valutativa di accesso. A questa potrebbero seguire altri ideali livelli collocabili su una scala progressiva, ed il conseguimento di ogni singolo livello conferirebbe al Certificato il diritto di “spendita” (cioè di utilizzo ed esposizione) dell’attestato relativo, in primo luogo nei propri rapporti commerciali.

Questo impianto dovrebbe basarsi su un programma di audit interni²⁶, predisposti dall’organizzazione, al fine di valutare non solo la conformità del sistema di gestione sulla qualità alle previsioni contenute nelle norme internazionali ed a quelle stabilite dalla stessa organizzazione, ma anche il suo grado di attuazione e “manutenzione”.

²⁶ Nello stabilire il programma di audit, i metodi e la frequenza, occorre analizzare lo stato e l’importanza dei processi che ne sono oggetto e le peculiarità delle aree coinvolte.

Va da sé che i destinatari della procedura dovrebbero essere costituiti da soggetti privati e pubblici, senza limiti dimensionali. La procedura di certificazione dovrebbe basarsi su evidenze documentali, amministrative, indici qualitativi, indicatori quantitativi e, nei livelli più elevati, su forme di valutazione partecipata. La procedura deve essere predisposta, documentata, attuata, aggiornata; la richiesta di una o più procedure può essere soddisfatta mediante uno o più documenti, e viceversa, indifferentemente.

Il *management* di un'azienda, impresa o ente, dovrebbe valutare in via volontaria se sottoporsi alla procedura descritta. Il certificando dovrebbe tra l'altro prendere formalmente atto che tutti coloro che sono materialmente o moralmente influenzati da un'azienda coinvolta nella procedura di certificazione possono essere parte in causa nell'attribuzione o nella revoca dei certificati ottenuti. Qualora il *management* non potesse garantire la partecipazione dei lavoratori al processo di valutazione, si potrebbe poi prevedere l'impossibilità di attribuzioni di attestazioni di grado elevato.

La nuova tipologia di certificazione andrebbe poi a scadere naturalmente se non venisse posta in essere una nuova procedura di valutazione nel termine di un certo numero di mesi dall'emissione della certificazione precedente. In tale ottica, l'organizzazione deve determinare, raccogliere ed analizzare i dati, anche risultanti da monitoraggio, misurazione o altre fonti pertinenti, per dimostrare l'adeguatezza e l'efficacia del sistema di gestione sulla qualità e per individuare, ove possibile, ulteriori sbocchi per il miglioramento continuo. I dati raccolti forniranno informazioni sulla soddisfazione del cliente, conformità ai requisiti del prodotto, caratteristiche e tendenze dei prodotti e dei processi, comprese opportunità per azioni preventive, sui fornitori.

È poi evidente che andrebbe anche valutato se conferire alla attestazione una validità temporale adeguata sia al "livello" di importanza della certificazione stessa, sia alle dimensioni dell'impresa, sia all'organizzazione aziendale, sia allo specifico settore produttivo, ecc.

Dopo il superamento positivo di un certo numero di verifiche consecutive la procedura di verifica verrebbe poi effettuata con cadenza periodica via via crescente, salva la possibilità dell'ente certificatore di intervenire "a sorpresa" di propria iniziativa od a seguito di eventuali segnalazioni di avvenute violazioni.

3.5.1. La garanzia della sussistenza dei requisiti

La limitazione della possibilità di violazioni e la trasparenza sarebbero perseguiti, oltre che attraverso il sistema di monitoraggio periodico a campione,

anche attraverso azioni sia preventive che, eventualmente, correttive ed, in ultima istanza, l'utilizzo di strumenti sanzionatori e risarcitori.

Si può, in particolare, ipotizzare che il soggetto certificato, ove intendesse esplicitare il possesso dell'attestato di certificazione, dovrebbe evidenziare mese ed anno del rilascio e livello conseguito.

Inoltre, nel caso di palesi omissioni nel corso della procedura certificatoria (o di aggiornamento/conferma della stessa) o di violazioni alla norma in essa contenuta, o di leggi nazionali, accordi e/o contratti sottoscritti e/o applicabili, riconducibili al soggetto certificando/certificato, quest'ultimo perderebbe il diritto all'utilizzo dell'attestato di certificazione.

In tali casi, ad ogni modo, si può anche prevedere che il soggetto certificatore possa agire nei confronti del soggetto certificando/certificato a tutela della propria immagine e della qualità dello *standard*, anche attraverso l'attivazione di apposite clausole penali, eventualmente sottese a polizze fideiussorie. È poi naturale che il soggetto certificando/certificato non potrebbe sottoporsi alla procedura per un determinato lasso temporale, salvo che nel frattempo non abbia sanato radicalmente quanto oggetto di contestazione, anche ottenendo specifiche certificazioni di qualità da altri enti di indiscussa autorevolezza.

3.6. Il livello di accesso alla procedura

Come anticipato, prima di passare ai livelli di certificazione vera e propria, il certificando dovrebbe sottoporsi ad una prima valutazione di accesso. Tale livello non costituirebbe un attestato in senso proprio, pertanto, il certificando non potrebbe arrestarsi a tale livello della procedura. La verifica verrebbe posta in essere attraverso una disamina meramente documentale, anche basata su autodichiarazioni del certificando. Il livello di accesso sarebbe, in particolare, finalizzato a verificare che l'azienda non sia elusiva rispetto ai diritti fondamentali del lavoratore riconosciuti come standard minimo a livello internazionale. In particolare, l'azienda dovrebbe rispettare i principi dei seguenti documenti internazionali: ILO convenzioni 29 e 105 (lavoro obbligato e vincolato); ILO convenzione 87 (libertà di associazione); ILO convenzione 98 (diritto di contrattazione collettiva); ILO convenzioni 100 e 111 (parità di retribuzione, per lavoro uguale, tra manodopera maschile e femminile; discriminazione); ILO convenzione 135 (convenzione dei rappresentanti dei lavoratori); ILO convenzione 138 e raccomandazione 146 (età minima e raccomandazione); ILO convenzione 159 (riabilitazione professionale e impiego delle persone disabili); ILO convenzione 177 (lavoro a casa); dichiarazione universale dei diritti umani; convenzione delle Nazioni unite sui diritti del bambino).

Essa non dovrebbe poi neppure essere elusiva in materia di gestione della salute e sicurezza dei rapporti di lavoro (in particolare, l'azienda dovrebbe rispettare i principi dei seguenti documenti internazionali: convenzione ILO 155 e raccomandazione 164, sicurezza e salute sul lavoro). Il certificando potrebbe comunque dimostrare di essere adempiente in materia anche attraverso l'esibizione di apposite certificazioni di qualità altrimenti ottenute²⁷.

Infine, occorre sottolineare che per l'accesso a questo livello di standard, l'azienda non dovrebbe risultare elusiva delle disposizioni nazionali di legge a carattere generale in ambito di amministrazione/gestione dei rapporti di lavoro.

3.7. Ipotesi per i successivi livelli

Superato il livello di accesso alla procedura, la gestione della progettazione si articola in un susseguirsi di *step*, autonomi ma concatenati.

Basandosi su di un "approccio per processi" che consente di tenere sotto controllo l'interazione e la possibile combinazione di più processi contemporaneamente, la pianificazione della realizzazione del prodotto deve essere coerente con i requisiti degli altri processi del sistema di gestione per la qualità. A tal fine, l'Organizzazione deve determinare, per quanto appropriato: gli obiettivi per la qualità ed i requisiti relativi al prodotto; l'esigenza di stabilire processi, predisporre documenti e di fornire risorse specifiche per il prodotto; le richieste attività di verifica, validazione, monitoraggio, ispezione e prova specifiche per il prodotto ed i relativi criteri di accettazione; le registrazioni necessarie a fornire evidenza che i processi realizzativi e il prodotto risultante soddisfino i requisiti. Gli elementi in uscita da questa pianificazione devono essere in una forma adeguata al modo di operare dell'organizzazione.

Guardando ai processi relativi al cliente, per ciò che concerne i requisiti relativi al prodotto l'organizzazione deve determinare: a) i requisiti specificati dal cliente, compresi quelli relativi alle attività di consegna e successive alla consegna (assistenza dopo vendita); b) i requisiti non stabiliti dal cliente, ma necessari per l'uso specificato o per quello previsto, ove conosciuto; c) i requisiti cogenti applicabili ai prodotti; d) ogni altro requisito ritenuto necessario dall'organizzazione stessa. Tali requisiti dovranno essere oggetto di riesame prima che l'organizzazione si impegni a fornire un prodotto al cliente (per esempio: prima dell'emissione di offerte, dell'accettazione di contratti o di ordini o di loro modifiche). A questo può fare seguito un successivo *upgrade* che attesti la correttezza formale dei contratti e dei modelli contrattuali utilizzati dall'azienda (laddove presenti), con riferimento alla disciplina legislativa vigente e a contratti o

²⁷ E.g.: ISO 9001, 14001, BRC ISO 22000, ISO 27001, OHSAS 18000, EMAS, SA8000, ecc.

accordi collettivi applicabili in quella unità produttiva, nonché la corrispondenza fra modello contrattuale (ove presente) e singoli contratti. L'organizzazione deve, al contempo, determinare ed attuare disposizioni efficaci per comunicare con i clienti in merito a informazioni relative al prodotto, quesiti, gestione di contratti o di ordini compresi i relativi aggiornamenti, informazioni di ritorno del cliente, inclusi i suoi reclami.

Ulteriore step la pianificazione della progettazione e dello sviluppo del prodotto. In questa fase devono essere determinate: le fasi della progettazione e sviluppo; il riesame, la verifica e la validazione²⁸ appropriati ad ogni fase di progettazione e sviluppo; le responsabilità e le autorità per la progettazione e sviluppo. La pianificazione della progettazione a livello generale (gestionale) ha lo scopo di definire, prima dell'inizio delle attività progettuali, alcuni aspetti di carattere organizzativo e metodologico, nonché le modalità operative di dettaglio con cui saranno svolte le fasi salienti della progettazione.

Gli elementi in ingresso, relativi ai requisiti del prodotto, devono essere determinati e devono essere mantenute le relative registrazioni. Questi elementi in ingresso devono comprendere: a) requisiti funzionali e prestazionali; b) requisiti cogenti applicabili; c) ove applicabile, informazioni derivanti da precedenti progettazioni similari; d) altri requisiti essenziali per la progettazione e sviluppo. Gli elementi in ingresso devono essere riesaminati per quanto riguarda la loro adeguatezza.

Gli elementi in uscita dalla progettazione e sviluppo devono essere in una forma adeguata per la verifica a fronte degli elementi in ingresso alla progettazione e sviluppo e devono essere approvati prima del loro rilascio. Gli elementi in uscita dalla progettazione e sviluppo devono: a) soddisfare i requisiti in ingresso alla progettazione e sviluppo; b) fornire appropriate informazioni per l'approvvigionamento, la produzione e l'erogazione del servizio; c) contenere i criteri di accettazione del prodotto o fare riferimento ad essi; d) specificare le caratteristiche del prodotto essenziali per la sua sicura ed appropriata utilizzazione.

Fasi successive sono verifiche e riesami del progetto, spesso confusi ma in realtà si differenziano in quanto le prime sono numerose e riguardano aspetti specifici (scelte, ipotesi, calcoli...) e di massima un singolo documento, invece, i secondi sono rari ed attengono all'intero progetto. I riesami sistematici e documentati dei risultati della progettazione hanno l'obiettivo di identificare e di anticipare inadeguatezze del progetto suscettibili di far insorgere problemi, per iniziare tempestivamente azioni correttive al fine di assicurare che il progetto

²⁸ Il riesame, la verifica e la validazione della progettazione e sviluppo hanno finalità distinte. Essi possono essere effettuati e registrati separatamente o in qualsiasi combinazione, come appropriato per il prodotto e per l'organizzazione.

finale sia conforme ai requisiti del cliente; la verifica deve essere effettuata, in conformità a quanto pianificato, per assicurare che gli elementi in uscita dalla progettazione e sviluppo abbiano soddisfatto i requisiti in ingresso alla progettazione e sviluppo²⁹.

Ancora diversa la validazione della progettazione e sviluppo la quale deve essere effettuata in conformità a quanto pianificato per assicurare che il prodotto risultante sia in grado di soddisfare i requisiti per l'applicazione specificata o, ove conosciuta, per l'utilizzazione prevista. Ove praticabile, la validazione deve essere completata prima della consegna o della prima utilizzazione del prodotto.

All'esito di questo iter, devono essere identificate le modifiche della progettazione e sviluppo, mantenute in registrazioni. Queste andranno riesaminate, verificate e validate, per quanto appropriato, ed approvate prima della loro attuazione. Il riesame delle modifiche della progettazione e sviluppo deve comprendere la valutazione dell'effetto di tali modifiche sulle parti componenti e sul prodotto già consegnato.

Ad un primo livello d'ingresso potrebbe fare seguito un successivo *upgrade* che attesti la correttezza formale dei contratti e dei modelli contrattuali utilizzati dall'azienda (laddove presenti), con riferimento alla disciplina legislativa vigente e a contratti o accordi collettivi applicabili in quella unità produttiva, nonché la corrispondenza fra modello contrattuale (ove presente) e singoli contratti.

Sarebbero oggetto di valutazione gli strumenti utilizzati dal soggetto certificando per reperire, assumere e gestire la forza lavoro necessaria al perseguimento dell'oggetto sociale o delle proprie finalità istituzionali.

In particolare, sarebbero oggetto di valutazione e verifica il corretto e genuino utilizzo dei rapporti di lavoro subordinato ed autonomo, o anche parasubordinato, o economicamente dipendente.

Va da sé che andrebbe focalizzata l'attenzione anche sulle esternalizzazioni e/o internalizzazioni, ove il certificando utilizzi, direttamente od indirettamente, prestazioni lavorative di lavoratori formalmente riconducibili ad altri centri di imputazione giuridica; nonché sul corretto e genuino utilizzo degli *stage*. In merito alle esternalizzazioni, le norme UNI EN ISO 9001:2008 precisano che qualora un'organizzazione scelga di affidare all'esterno³⁰ qualsiasi processo che influenzi la conformità del prodotto ai requisiti, essa deve assicurare di tenere sotto controllo tali processi. Il tipo e l'estensione del controllo da applicare a questi processi affidati all'esterno devono essere definiti nell'ambito del sistema di gestione per la qualità. Assicurare di tenere sotto controllo dei processi affidati

²⁹ Devono essere mantenute registrazioni dei risultati della verifica e delle eventuali azioni necessarie.

³⁰ Un "processo affidato all'esterno" è un processo necessario all'organizzazione per il proprio sistema di gestione per la qualità, e che essa decide di far eseguire da una parte esterna.

all'esterno non solleva l'organizzazione dalla responsabilità per la conformità a tutti i requisiti, sia del cliente sia cogenti. Il tipo e l'estensione del controllo da applicare al processo affidato all'esterno possono essere influenzati da fattori quali: a) l'impatto potenziale del processo affidato all'esterno sulla capacità dell'organizzazione di fornire un prodotto conforme ai requisiti; b) il grado di ripartizione del controllo sul processo; c) la capacità di ottenere il necessario controllo attraverso l'applicazione del punto 7.4.

Un ulteriore grado di certificazione potrebbe, invece, attestare la corrispondenza dello svolgimento del rapporto contrattuale con quanto stabilito nel singolo contratto, oltre alla non elusività rispetto a quanto stabilito dalla contrattazione collettiva applicabile nell'unità produttiva.

Il prodotto certificatorio più completo ed appetibile potrebbe infine attestare l'eccellenza nella gestione dei rapporti di lavoro e delle risorse umane *tout court*.

I principi di equità, sostenibilità, trasparenza, responsabilità, dialogo e flessibilità paritaria dovrebbero essere implementati armonicamente nella gestione sia dei rapporti di lavoro dell'organizzazione, sia a vantaggio della globalità degli *stakeholders*. Potrebbero ottenere tale ultima attestazione solo i soggetti che abbiano caratteristiche di eccellenza circa la qualità nella gestione dei rapporti lavorativi, nel rispetto dei principi suddetti (e per eccellenza dovrebbe naturalmente intendersi un comportamento superiore alla media per quella categoria di impresa)³¹.

In tale sede non potrebbero poi non essere valutati, tra l'altro, anche i sistemi utilizzati dal certificando per gestire le fasi di pensionamento, nonché i criteri per la risoluzione dei rapporti di lavoro.

4. La certificazione dei contratti di lavoro atipici nella prospettiva della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori

4.1. Lavoratori atipici ed incidenti sul lavoro

Perché incentrare l'attenzione sui lavoratori atipici?

³¹ Per ulteriori spunti di riflessione cfr. American Staffing Association, *Staffing Industry's Positive Role in U.S. Economy, Economic benefits of flexible labor*, ottobre 2004; International Labour Organization, *Trade liberalization and employment*, Report No. GB.282/WP/SDG/2, Geneva, novembre 2001; M.E. Porter, *Il vantaggio competitivo*, Edizioni di Comunità, Torino, 2004; A. Russo, *Problemi e prospettive nelle politiche di fidelizzazione del personale. Profili giuridici*, Giuffrè, Milano, 2004; A. Tangian, *Is work in Europe decent? A study based on the 4th European survey of working conditions 2005*, Wirtschafts und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, Diskussionspapier Nr. 157, dicembre 2007.

Da uno studio condotto dall'Eurispes³² circa la connessione tra lavori atipici e incidenti sul lavoro emerge, fermo restando la difficoltà di monitorare correttamente il lavoro atipico (e con stime, dunque, verosimilmente inferiori al reale), una correlazione tra lavoro atipico e rischi incombenti sulla salute e sicurezza del lavoratore; ciò per effetto, non solo nel breve periodo, a causa di un apprendimento deficitario delle tecniche, delle abilità e delle conoscenze specifiche di una mansione aziendale, ma anche nel lungo periodo. La sperimentazione da parte del lavoratore di forme di precarietà rende di difficile attribuzione le responsabilità aziendali di un evento infortunistico. A ciò occorre aggiungere il minore livello di sindacalizzazione degli atipici e quindi la scarsa propensione all'autotutela, nonché il maggior stress da precariato e da superlavoro.

Sul punto merita di essere segnalato come un'altra ricerca condotta dall'IRES³³, rivela come sarebbero proprio i lavoratori con un contratto atipico a dichiarare, nel 30,1% dei casi, la totale assenza di fattori di rischio nei luoghi di lavoro, contro il 16,9% dei lavoratori a tempo indeterminato.

Relativamente al caso italiano, l'analisi dei dati che emerge dai rapporti regionali condotti dall'Inail³⁴, conferma, ancora una volta che, nonostante nel nostro Paese gli infortuni sul lavoro siano in calo, tra le categorie più colpite continuano ad esservi i lavoratori atipici.

4.2. La definizione di lavoratore atipico in tema di salute e sicurezza

Posto pertanto il motivo per il quale è utile concentrare l'attenzione sui rapporti di lavoro atipici pare opportuno, prima di procedere a delineare le possibili linee evolutive della certificazione dei contratti di lavoro nella prospettiva della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori atipici, circoscrivere l'ambito soggettivo di interesse. In altri termini, con riferimento alla tutela della salute e della sicurezza chi è il lavoratore atipico?

4.2.1. I lavoratori parasubordinati

Lavoratore atipico è, anzitutto, colui che pur non avendo un contratto di lavoro subordinato collabora stabilmente (ossia in maniera coordinata e

³² Sul punto cfr. Eurispes, *Incidenti sul lavoro e lavoro atipico*, Roma, febbraio 2003.

³³ Cfr. Ires, *Dinamiche d'impresa, flessibilità contrattuale e impatti sulla salute e sicurezza nella percezione dei lavoratori*, in *Boll. ADAPT*, 2006, n. 39.

³⁴ Cfr. i Rapporti annuali regionali dell'Inail relativi al 2006 sull'andamento degli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, del luglio 2007.

continuativa) con l'organizzazione aziendale; è il caso dei collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto. Tale figura si è diffusa di pari passo con l'aumento di richiesta, da parte del mercato, di flessibilità: ciò ha determinato, sostanzialmente, una diffusione e "stabilizzazione" dei rapporti di lavoro atipico che non vengono più utilizzati con riferimento a situazioni contingenti ma anche con carattere tendenzialmente permanente. Pur tuttavia, per molto tempo la disciplina legislativa antinfortunistica italiana ha lasciato tali categorie sullo sfondo.

Fondamentale è da considerare il contributo di L. Montuschi, il quale, già nella metà degli anni Settanta, rilevava la possibile divaricazione tra il diritto del lavoro e quello della salute, in connessione con l'emersione di figure contrattuali non standard³⁵.

L'espansione di tale area c.d. grigia, tra lavoro subordinato ed autonomo ai sensi degli artt. 2222 e segg. c.c. ha determinato l'accrescimento di interesse nei confronti del fenomeno anche con riferimento alla tutela della salute e della sicurezza³⁶.

Peraltro, la problematica connessa alla tutela dei lavoratori con riferimento alle modalità di lavoro flessibili è presente anche nella dottrina internazionale³⁷ ed è contenuta in uno studio condotto dall'Agenzia europea per la tutela della salute e sicurezza al lavoro il quale sottolinea, da un lato, che il decentramento produttivo ha indotto modifiche nell'organizzazione del lavoro, tali da abbassare l'orientamento delle aziende verso l'importanza delle risorse umane³⁸ e rileva, dall'altro, l'insorgenza di vari rischi (anche ricollegati a forme di stress intense e continuative) ricollegati allo sviluppo di nuove forme organizzative del lavoro (tra le quali anche l'utilizzo del lavoro parasubordinato e atipico in genere)³⁹.

³⁵ L. Montuschi, *Commento sub art. 32 1° comma*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione, rapporti etico-sociali*, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 146 ss.

³⁶ Il venir meno della strumentalità del contratto di lavoro a tempo indeterminato e la conseguente emersione di un immensa area grigia, ha determinato una serie di nuove problematiche anche in tema di salute e sicurezza sul luogo di lavoro. Tali problematiche sono connesse al fatto che la frange dei lavoratori atipici sono più facilmente sottratte ai controlli pubblici e alle tutele giurisdizionali e sindacali. In merito: M. Tiraboschi, *Lavoro atipico e ambiente di lavoro: la trasposizione in Italia della Direttiva 91/383/CEE*, in *DRI*, 1996, n. 3, 57; M. Tiraboschi, *Mutamenti del mercato del lavoro e lavori atipici: un quadro di riferimento concettuale*, in M. Biagi, B. Maiani, P. Pispisa, M. Tiraboschi, *Tipologie di lavoro atipico e tutela dell'ambiente di lavoro*, IIMS, Roma, 2001.

³⁷ Si veda M.D. Brenner, D. Fairris, J. Ruser, "Flexible" Work Practices and Occupational Safety and Health: Exploring the Relationship Between Cumulative Trauma Disorders and Workplace Transformation, in *Industrial Relations*, 2004, vol. 43.

³⁸ Cfr. European Agency for Safety and Health at Work, *New Forms Of Contractual Relationships And Implications For Occupational Safety And Health*, Report 1996-2001, 2002, in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Modelli organizzativi*.

³⁹ Cfr., ancora, European Agency for Safety and Health at Work, *Expert forecast on emerging psychosocial risks related to occupational safety and health*, 2007, in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Modelli organizzativi*.

Inoltre, una parte della letteratura medica, infatti, sottolinea che l'esposizione alle esperienze di lavoro precario, caratterizzate da instabilità, mancanza di protezione, insicurezza e vulnerabilità economica, determina significativi effetti sulla salute dei lavoratori. La *job-insecurity*, infatti sarebbe un fattore che induce forte stress nel lavoratore, di modo che l'esposizione a tale fattore, per lungo tempo, sarebbe la causa di gravi patologie, quali infarto e tumori⁴⁰.

Oltre a tali soggetti meritano una considerazione anche i c.d. lavoratori occasionali: tali soggetti hanno rapporti brevi o molto brevi con l'organizzazione aziendale talché è da ritenere che maggiore possa essere l'esposizione al rischio sul versante della salute e della sicurezza.

Infine, pur non trattandosi di contratto di lavoro, pare opportuno accennare anche alla figura dell'associazione in partecipazione relativamente all'ipotesi di apporto di lavoro: anche tale tipologia contrattuale è in fase di espansione ed è sempre più ricollegata all'attività dell'impresa piuttosto che di un singolo affare, con tendenziale durata a tempo indeterminato; da qui la sentita esigenza di tutela della salute e sicurezza dell'associato che, in quanto soggetto formalmente non inserito nell'organizzazione aziendale, per molto tempo è rimasto estraneo a tali logiche protezionistiche.

4.2.2. Le forme di lavoro subordinato “non standard”

La categoria dei lavoratori a rischio non deve ritenersi limitata solamente ai rapporti di lavoro c.d. parasubordinati basandosi sull'elemento formalistico della qualificazione del rapporto di lavoro; diversamente, adottando un criterio di tipo sostanzialistico deve ricomprendere anche coloro che, seppure sul piano formale sono lavoratori subordinati, cionondimeno hanno un deficit, potenziale o effettivo, di conoscenze dell'ambiente di lavoro e dei rischi allo stesso connessi, che si riverbera, anzitutto, sulla tutela della salute e della sicurezza: in particolare si intende fare riferimento ai soggetti assunti con contratti a contenuto formativo (relativamente ai quali è previsto un apposito contributo – al quale si rimanda –), a tempo determinato ed a tempo parziale.

⁴⁰ Cfr. sul punto, E. Tompa, H. Scott-Marshall, R. Dolinschi, S. Trevithick, S. Bhattacharyya, *Precarious employment experiences and their health consequences: Towards a theoretical framework*, IOS Press, Amsterdam, 2007; J. Benach, *The health-damaging potential of new types of flexible employment: A challenge for public health researchers*, in *American Journal of Public Health*, 2000, vol. 90, 1316-1317; T. Bjarnason, T. Sigurdardottir, *Psychological distress during unemployment and beyond: social support and material deprivation among youth in six northern European countries*, in *Social Sciences & Medicine*, 2003, vol. 56, 973-985; E. Bardasi, M. Francesconi, *The impact of atypical employment on individuals' wellbeing: evidence from a panel of British workers*, in *Social Science & Medicine*, 2004, vol. 58, 1671-1688.

Con riferimento a tali ultimi contratti si evidenzia come, il primo, abbia caratteri di temporaneità, elemento idoneo ad incidere negativamente, soprattutto in determinati contesti produttivi, sulla tutela della salute e della sicurezza del lavoratore; con riferimento, invece, al contratto part-time (anch'esso compreso tra gli strumenti di flessibilità dell'organizzazione dell'orario lavorativo), giova ricordare che l'ordinamento italiano non ha approntato una disciplina specifica, verosimilmente ritenendo che al minore tempo sul luogo di lavoro conseguisse una minore esposizione ai rischi. Tale deduzione, se così fosse, in realtà pare non essere corretta⁴¹.

È da ritenere, infine, ed anche a seguito di uno studio del 2000 effettuato da parte dell'Agenzia europea per la salute e sicurezza dei lavoratori⁴², tra i lavoratori atipici rientrano anche i c.d. “telelavoratori” relativamente ai quali si è aperto un dibattito circa l'applicabilità della disciplina antinfortunistica, posto che l'ambiente entro il quale viene svolta la prestazione non è nella disponibilità dell'imprenditore⁴³.

4.2.3. I lavoratori che svolgono attività lavorativa a seguito delle esternalizzazioni o internalizzazioni

Infine, sempre in un'ottica sostanzialistica occorre rivolgere lo sguardo verso altri soggetti potenzialmente a rischio quali i lavoratori che svolgono l'attività a seguito delle esternalizzazioni o internalizzazioni: con la prima espressione si intende fare riferimento alle ipotesi di utilizzo “diretto” di “forza lavoro” formalmente vincolata da rapporto lavorativo con altro soggetto giuridico (somministrazione di lavoro), laddove si assiste ad una dissociazione tra datore di lavoro e soggetto beneficiario (utilizzatore) della prestazione lavorativa, con il primo non in grado di esercitare funzioni di controllo sulle effettive condizioni lavorative in cui andrà ad operare il proprio dipendente⁴⁴; con la seconda

⁴¹ In questo senso si veda, AA.VV., *Linee Guida per la sorveglianza sanitaria degli addetti a lavori atipici*, PIME, Pavia, 2004, 56 ss.

⁴² Cfr. European Agency for Safety and Health at Work, *The changing world of work, from aging workers to teleworkers*, in *Magazine*, 2000, n. 5, in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Modelli organizzativi*.

⁴³ Sul punto si veda A. Vallebona, *Istituzioni di diritto del lavoro*, II. *Il rapporto di lavoro*, Giappichelli, Torino, 1999, 414 ss., il quale ritiene inapplicabile la disciplina antinfortunistica proprio sulla base del fatto che il “luogo di lavoro” non è nella disponibilità dell'impresa. Diversamente, cfr. M. Gallo, *La sicurezza per lavoratori atipici*, in *A&S*, 2006, 203-207, e M. Santachiara, *Il telelavoro domiciliare: l'esperienza di Telecom Italia*, in *GLav*, 16 luglio 2002, n. 28, 99 ss.

⁴⁴ Cfr. sul punto M. Gallo, *La ripartizione degli obblighi nel lavoro interinale*, in *A&S*, 2001, n. 15, 61; M. Gallo, *Somministrazione, appalto e distacco: la nuova sfida della sicurezza flessibile*, in *A&S*, 2004, n. 19, suppl. n. 3, 15 ss.

espressione ci si intende riferire, invece, alle forme di appalto nelle quali viene “girata” ad un soggetto terzo esterno una parte delle lavorazioni del ciclo produttivo o, comunque, di attività che debbono essere svolte fisicamente all’interno dei luoghi di lavoro riferibili all’appaltante (c.d. appalti endoaziendali).

Quanto alla somministrazione, particolarmente critico è il momento dell’inserimento del lavoratore somministrato nel proprio contesto produttivo⁴⁵, soprattutto con riferimento a settori caratterizzati da alta complessità⁴⁶, anche alla luce del fatto che emerge il problema ricollegato alla c.d. frammentazione delle responsabilità.

Quanto, invece, all’appalto, particolarmente a rischio figurano i settori della cantieristica edile o di ingegneria civile, soprattutto per le modalità esecutive connesse all’attività e per le modalità organizzative, posto che sovente vi è la presenza simultanea o successiva di più imprese e lavoratori autonomi all’interno del medesimo cantiere e per l’esecuzione della medesima attività o di attività strettamente connesse predisposte direttamente dal committente e svolte attraverso l’utilizzo di strumenti in parte forniti da quest’ultimo evidenziano, l’insufficienza di una gestione atomistica della sicurezza nei cantieri, da parte delle singole imprese⁴⁷.

4.3. I contratti di lavoro atipici nel d.lgs. n. 81/2008

Una possibile critica alla formulazione delle norme del d.lgs. n. 81/2008 è l’eccessiva laconicità delle stesse per quel che concerne l’organizzazione della sicurezza e della salute dei lavoratori atipici.

A fronte, infatti, di una definizione assai ampia del concetto di lavoratore tutelato di cui all’art. 2, comma 1, lett. *a*, che ricomprende nella sua formulazione ogni possibile forma di atipicità del rapporto di lavoro, non corrisponde un’altrettanto adeguata disciplina organizzativa che indirizzi il datore di lavoro nella gestione dei rischi specifici connessi al fenomeno dell’atipicità.

Le poche indicazioni in questo senso sono contenute nell’art. 3, commi 4 ss., del d.lgs. n. 81/2008.

⁴⁵ Si legga il contributo di G. Gay, *Manuale di gestione del personale*, Isedi, Milano, 1974.

⁴⁶ Per approfondimenti si legga: G. Galli, *Partecipazione dei lavoratori flessibili al sistema di gestione aziendale*, in *A&S*, 2004, n. 3.

⁴⁷ Sul punto si veda F. Scarpelli, *Gli appalti pubblici e la sicurezza nei cantieri. I soggetti, gli obblighi e le responsabilità*, Ricerca commissionata dalla Asl di Milano, giugno 2003, 1, e M. Lanotte, *La nuova disciplina della sicurezza sul lavoro nei cantieri temporanei e mobili*, in *MGL*, 1997, n. 4-5, 761. Cfr. anche il parere del Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, *La competitività dell’industria della costruzione*, 98/C 214/06, in *www.adapt.it*, indice A-Z, voce *Modelli organizzativi*.

In primo luogo, la formulazione del comma 4, secondo cui «il presente decreto si applica a tutti i lavoratori e lavoratrici, subordinati e autonomi, nonché ai soggetti ad essi equiparati, fermo restando quanto previsto dai commi successivi del presente articolo», rappresenta una importante dichiarazione di principio, che toglie ogni possibile dubbio legato ad una eventuale interpretazione restrittiva della norma, ma rischia di restare un principio esclusivamente nominale, non supportato da adeguati contenuti rispetto all'organizzazione del sistema di sicurezza aziendale.

La prima osservazione deve riguardare necessariamente il fatto che la sola presenza di lavoratori atipici in un contesto aziendale costituisce di per sé un'autonoma e specifica fonte di rischio, poiché i lavoratori atipici non sono sottoposti al vincolo di subordinazione, e/o non sono normalmente inseriti nell'organizzazione aziendale, e/o non conoscono il contesto aziendale perché la loro prestazione è per sua natura temporanea⁴⁸, e/o non prestano normalmente la propria attività lavorativa in azienda.

Questa critica, relativa alla effettività delle tutele stabilite dalla norma a favore del lavoratore atipico, trova più puntuale giustificazione se si analizzano nello specifico alcuni importanti articoli del Testo Unico, centrali rispetto all'organizzazione di un sistema di sicurezza aziendale da parte del datore di lavoro. Ci si riferisce ai seguenti:

- misure generali di tutela (art. 15);
- obblighi generali del datore di lavoro e del dirigente (art. 18);
- oggetto della valutazione dei rischi (art. 28);
- informazione e formazione ai lavoratori (artt. 36 e 37).

Questi articoli di contenuto organizzativo non contengono disposizioni specificamente riguardanti il rischio dell'inserimento organizzativo in azienda dei lavoratori atipici.

In questo modo, risulta evidente che le dichiarazioni di principio riguardanti la tutela dei lavoratori atipici rischiano davvero di rimanere soltanto tali.

Lo scopo di questo paragrafo, è di verificare le previsioni normative dirette a garantire l'inclusione del lavoratore atipico nel sistema di sicurezza aziendale, valutandone l'effettività, per poi procedere, nel paragrafo conclusivo del capitolo, a valutare le prospettive di applicazione dell'istituto della certificazione dei contratti ai sensi degli artt. 75 ss. del d.lgs. n. 276/2003⁴⁹, con riferimento

⁴⁸ È il caso della somministrazione di lavoro ai sensi degli artt. 20 ss., d.lgs. n. 276/2003.

⁴⁹ La tesi di dell'estendibilità della certificazione non soltanto al testo contrattuale ma all'effettiva regolamentazione dei rapporti lavorativi in relazione alla concreta attività del lavoratore nell'azienda, ed in definitiva dei modelli organizzativi è sostenuta da P. Rauseri, *La Certificazione del contratto di lavoro*, in *DPL*, 2003, n. 10, XIX; *contra* P. Tullini, *Certificazione dei contratti di lavoro*, in E. Gragnoli, A. Perulli (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali*, Cedam, Padova, 2004, 824.

specifico ai contratti atipici ed alla tutela dei lavoratori atipici in termini di salute e sicurezza sul lavoro⁵⁰.

Per procedere dunque nell'analisi del livello di effettività di tutela garantito dal d.lgs. n. 81/2008 ai lavoratori atipici, è necessario svolgere una disamina di ciascuna figura contrattuale da questo disciplinata.

Il contratto di collaborazione coordinata e continuativa, anche nelle modalità a progetto, è specificamente preso in considerazione dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 81/2008. La previsione normativa si limita a dire che le disposizioni del Testo Unico trovano applicazione nei confronti di questa tipologia di lavoratori solo qualora la prestazione lavorativa si svolga all'interno dei luoghi di lavoro del committente.

Questa precisazione è certamente importante, poiché opportunamente esclude dall'ambito di applicazione della norma tutte le collaborazioni coordinate e continuative la cui prestazione avviene al di fuori dei locali aziendali del committente. La scelta legislativa risulta peraltro condivisibile, in quanto è solo nel caso di interazione tra la prestazione del collaboratore e l'organizzazione aziendale del committente che può sorgere di fatto un problema di gestione della sicurezza e della salute del collaboratore. In questo caso, infatti, sorge un problema organizzativo di coordinamento tra la prestazione del collaboratore e l'organizzazione aziendale. Invece, nelle ipotesi in cui il collaboratore operi al di fuori dei locali aziendali del committente, prevale l'aspetto dell'autonomia della prestazione del collaboratore, senza alcun coinvolgimento del committente. In effetti, nella pratica, avviene spesso che il collaboratore svolga parte della propria attività nei locali del committente e parte al di fuori di essi. In questo caso, dato il tenore della norma, si deve ritenere che operino a vantaggio del collaboratore, ed a carico del committente, le tutele previste dal d.lgs. n. 81/2008.

Pertanto, l'applicabilità delle norme del Testo Unico nel caso di collaborazione coordinata e continuativa dipende dalla effettiva organizzazione della prestazione dedotta in contratto tra committente e collaboratore.

Osservazioni analoghe a quelle formulate in relazione al contratto di collaborazione coordinata e continuativa, anche nella modalità a progetto, possono essere fatte anche nei riguardi delle prestazioni occasionali di tipo accessorio di cui agli artt. 70 ss. del d.lgs. n. 276/2003, tenendo conto che le

⁵⁰ Una interessante analisi delle possibili competenze delle Regioni in materia di certificazione dei modelli organizzativi in materia di sicurezza sul lavoro è fornita da G. Natullo, *Competenze regionali e tecniche giuridiche su standard di prevenzione ed effettività delle tutele normative*, in *RGL*, 2007, n. 2, suppl. *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, 81-86. Tuttavia, nel presente lavoro si suggerisce la certificazione non tanto dei modelli di sicurezza, quanto piuttosto la certificazione delle clausole contrattuali che implicano l'adozione di modelli di sicurezza coerenti con le disposizioni del d.lgs. n. 81/2008. Questa possibilità appare già concretamente realizzabile a legislazione vigente, nel rispetto delle norme sulla certificazione dei contratti di cui agli artt. 75 ss., d.lgs. n. 276/2003.

disposizioni del Testo Unico in materia di salute e sicurezza non si applicano nelle ipotesi di prestazioni occasionali accessorie riguardanti «piccoli lavori domestici a carattere straordinario, compresi l'insegnamento privato supplementare e l'assistenza domiciliare ai bambini, agli anziani, agli ammalati e ai disabili».

Per quanto riguarda i lavoratori a domicilio e i lavoratori che rientrano nel campo di applicazione del contratto collettivo dei proprietari di fabbricati, l'art. 3, comma 9, del d.lgs. n. 81/2008 prevede esplicitamente un'applicazione selettiva delle norme in materia di sicurezza e salute sul lavoro. A queste particolari tipologie di lavoratori, in considerazione della peculiarità della prestazione lavorativa degli stessi, si applicano soltanto gli obblighi di informazione e formazione di cui agli artt. 36 e 37, nonché le disposizioni sui dispositivi individuali di protezione che, se forniti dal datore di lavoro, devono rispettare le disposizioni del titolo III del Testo Unico. La stessa disposizione si applica ai lavoratori subordinati che operano in modalità di telelavoro (art. 3, comma 10), per i quali inoltre trovano applicazione le tutele relative ai videoterminali previste dal titolo VII del Testo Unico.

Nel caso del telelavoro, si osserva, l'atipicità non è riferita alla tipologia contrattuale che lega il lavoratore al datore di lavoro, ma piuttosto riguarda le modalità dell'esecuzione della prestazione del lavoratore, che avviene nel domicilio del lavoratore stesso, o comunque al di fuori della struttura aziendale.

Lo stesso si può dire dell'ipotesi del distacco del lavoratore (art. 3, comma 6), rispetto al quale il lavoratore distaccato non subisce una mutazione della propria posizione contrattuale di subordinazione nei confronti del distaccante, che rimane inalterata. Nel caso del distacco, infatti, avviene una sorta di suddivisione dell'obbligazione di sicurezza del datore di lavoro, per cui competono al distaccatario tutti gli obblighi specifici di prevenzione e protezione, in quanto il distaccato opera, seppure temporaneamente, nell'azienda del distaccatario medesimo; invece, competono al distaccante gli obblighi di informazione e di formazione generalmente connessi alle mansioni che il distaccato effettuerà presso il distaccatario.

Una suddivisione di compiti abbastanza simile alla ipotesi del distacco si ha nel caso della somministrazione di lavoro ai sensi degli artt. 20 e ss. del d.lgs. n. 276/2003, che di per sé rientra pienamente tra le ipotesi di contratto atipico (art. 3, comma 5). Nella somministrazione di lavoro, infatti, competono all'utilizzatore gli obblighi di prevenzione e protezione previsti dal Testo Unico, tranne gli obblighi di informazione di cui all'art. 23, comma 5, d.lgs. n. 276/2003. In sostanza, salvo patto contrario, che peraltro è di fatto assai spesso inserito nei contratti di somministrazione di lavoro, compete al committente l'informazione e la formazione generale rispetto alle mansioni del lavoratore e all'utilizzo delle

attrezzature necessarie per l'espletamento delle mansioni stesse⁵¹. Compete invece all'utilizzatore l'informazione e la formazione specifica rispetto ai rischi concretamente connessi all'attività aziendale dell'utilizzatore medesimo.

4.3.1. Una particolare ipotesi di rischio organizzativo nella scelta imprenditoriale di esternalizzazione della produzione: l'appalto interno di servizi

Una trattazione specifica merita la disciplina della materia prevenzionistica nel contratto di appalto, anche con riferimento all'ipotesi di certificazione prevista dall'art. 84 del d.lgs. n. 276/2003. Anche in questo caso, come nell'ipotesi del distacco brevemente sopra analizzata, l'atipicità non riguarda il contratto di lavoro, ma piuttosto la modalità organizzativa di esecuzione del lavoro. Infatti, nell'appalto interno, sebbene il potere direttivo ed organizzativo nei riguardi dei dipendenti dell'appaltatore resti in capo all'appaltatore stesso, tuttavia il luogo di esecuzione della prestazione lavorativa è l'azienda del committente. L'ipotesi è specificamente prevista e disciplinata dall'art. 26 del d.lgs. n. 81/2008.

Per quanto riguarda la materia della salute e sicurezza sul lavoro, ciò che davvero rileva nell'appalto interno è l'interferenza e l'interazione di due sistemi di sicurezza tra loro diversi ed autonomi: quello predisposto dal committente, nei cui locali aziendali viene svolto il contratto di appalto, e quello dell'appaltatore, alle cui dipendenze operano i lavoratori interessati.

Il contratto di appalto, inoltre, è uno dei contratti certificabili ai sensi dell'art. 84 del d.lgs. n. 276/2003. Questa tipologia speciale di certificazione non riguarda direttamente una ipotesi seppure atipica di contratto di lavoro, ma un contratto commerciale tra imprese che implica una speciale configurazione dell'organizzazione del lavoro. La rilevanza della componente organizzativa nella certificazione dell'appalto risulta molto evidente nell'ipotesi di appalto interno, ed in particolare nell'appalto interno di servizi, laddove più labili e meno nette sono le distinzioni tra somministrazione illecita ed appalto genuino ai sensi dell'art. 29, comma 1, d.lgs. n. 276/2003.

Infatti, l'art. 84, comma 1, d.lgs. n. 276/2003, dispone che il contratto di appalto può essere certificato «anche ai fini della distinzione concreta tra somministrazione di lavoro e appalto»⁵², cioè in relazione ai requisiti legali della:

⁵¹ Sulla reale effettuazione della valutazione dei rischi da parte dell'utilizzatore in materia di sicurezza nell'ipotesi della somministrazione di lavoro, e sulla responsabilità dell'azienda somministratrice ai sensi dell'art. 20, comma 5, lett. c, del d.lgs. n. 276/2003, si veda l'interpello del Ministero del lavoro 17 settembre 2007, n. 26.

⁵² Art. 84, comma 2, d.lgs. n. 276/2003.

- *organizzazione dei mezzi necessari da parte dell'appaltatore*, che può anche risultare, in relazione alle esigenze dell'opera o del servizio dedotti in contratto, dall'esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto;
- *assunzione da parte dell'appaltatore del rischio d'impresa*.

Gli elementi caratterizzanti il contratto di appalto che valgono a distinguerlo dalla somministrazione evidenziano, in termini prevenzionistici, un'esigenza fondamentale di raccordo e coordinamento tra due diversi sistemi di organizzazione della sicurezza, che si trovano ad interagire nell'esecuzione dell'appalto interno.

Al riguardo, il d.lgs. n. 81/2008, oltre a imporre specifici obblighi informativi e di cooperazione in capo al committente ed all'appaltatore, previsti dai primi due commi dell'art. 26, disciplina al terzo comma uno strumento operativo molto importante e piuttosto innovativo, costituito dall'obbligo, in capo al committente, di elaborare un «unico documento di valutazione dei rischi», la cui funzione è di eliminare, o almeno ridurre al minimo, i rischi da interferenza tra le due organizzazioni imprenditoriali del committente e dell'appaltatore. Questo documento, la cui obbligatorietà è limitata all'ipotesi di appalto interno, è allegato al contratto di appalto.

Si osserva, al riguardo, che questa disposizione rappresenta una interessante novità organizzativa che ha la finalità di coordinare in concreto l'attività dell'appaltatore con quella del committente. In sostanza, lo scopo di questo documento è dunque di rendere effettiva ed efficace l'azione di prevenzione e protezione dei lavoratori dipendenti dall'appaltatore che si trovano ad operare nei locali del committente, e quindi nella necessità di interagire con l'organizzazione del committente medesimo.

Altra importante previsione, che è estesa tanto agli appalti pubblici quanto agli appalti privati, è l'obbligo, previsto a pena di nullità del contratto *ex art. 1418 c.c.*, della specifica indicazione nel contratto di appalto dei costi relativi alla sicurezza del lavoro, con particolare riferimento ai costi propri sostenuti dall'appaltatore per l'esecuzione dello specifico appalto. Questa disposizione, che nasce nell'appalto pubblico al fine di evitare che la previsione normativa del massimo ribasso di gara venisse ottenuta mediante un illegittimo ribasso dei costi relativi alla sicurezza dei lavoratori, nell'appalto privato ha la funzione di impedire alle parti di confondere le somme dovute dal committente come remunerazione del servizio o dell'opera coi costi che l'appaltatore deve comunque sostenere per garantire la sicurezza dei propri lavoratori. Sul piano pratico, poi, l'effettiva assunzione dei costi di sicurezza dedotti in contratto da parte dell'appaltatore può essere oggetto di verifica ispettiva in materia di salute e sicurezza, sia in funzione prevenzionistica, sia a seguito di infortunio sul lavoro

per le relative indagini di polizia giudiziaria, e di conseguente giudizio penale, ai fini di valutare le eventuali responsabilità del datore di lavoro nell'evento infortunistico.

Per quanto riguarda in particolare l'appalto pubblico, il comma 6 dell'art. 26 prevede uno specifico compito in capo all'ente pubblico, che consiste nell'obbligo di valutazione della congruità del valore economico dell'offerta, alla luce del costo del lavoro e dei costi di sicurezza necessari alla effettuazione dell'opera o del servizio oggetto dell'appalto.

Questi nuovi obblighi contrattuali in materia di appalto, hanno anche importanti conseguenze sull'attività delle commissioni di certificazione⁵³. Infatti, sul piano operativo, si ritiene che la commissione di certificazione debba verificare l'avvenuta redazione del documento unico di valutazione dei rischi interferenziali, previsto dal comma 3 dell'art. 26 del Testo Unico, in quanto tale documento deve essere allegato al contratto di appalto di cui viene richiesta la certificazione. Allo stesso modo, la commissione di certificazione verificherà che nel contratto siano stati specificamente indicati i costi della sicurezza, ai sensi del comma 5 dell'art. 26.

Al riguardo, però, si ritiene che la verifica della Commissione di certificazione si debba limitare a registrare l'avvenuto adempimento di questi obblighi, senza entrare nel merito della valutazione dei rischi e della determinazione dei costi di sicurezza, la cui effettuazione compete nel primo caso al committente, in cooperazione e coordinamento con l'appaltatore, e nel secondo ad entrambe le parti che sottoscrivono il contratto. Questo supposto limite alla valutazione di merito da parte della Commissione di certificazione non è dovuto ad una impostazione formalista che privilegia il controllo sull'adempimento dell'obbligo rispetto a quello sull'effettività dell'adempimento dell'obbligo stesso, ma piuttosto intende valorizzare l'autonomia imprenditoriale delle parti che chiedono la certificazione del contratto di appalto, anche in termini di valutazione dei rischi e di determinazione dei costi di prevenzione e protezione, secondo una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 26 del d.lgs. n. 81/2008, in funzione del principio di libertà d'iniziativa economica.

Alla luce di quanto fin qui rilevato, appare evidente che la concreta verifica da parte delle Commissioni di certificazione – del rispetto delle norme di sicurezza previste dall'art. 26 del d.lgs. n. 81/2008 –, costituisce un importante adempimento che supporta in maniera significativa la certificabilità dell'appalto stesso quale appalto genuino. Infatti, il rispetto degli obblighi di informazione e di coordinamento rappresenta un rilevante indicatore del requisito dell'organizzazione dei mezzi necessari da parte dell'appaltatore, mentre

⁵³ Al riguardo si veda C. Bizzarro, *Le politiche di contrasto al lavoro «nero» tra nuovo regime degli appalti e procedure di certificazione*, in *DRI*, 2007, n. 2, 517 ss.

l'evidenziazione nel contratto di appalto dei costi della sicurezza costituisce specularmente un chiaro sintomo della concreta assunzione da parte dell'appaltatore del rischio di impresa.

Complessivamente, quindi, si deve concludere che una corretta gestione degli obblighi di sicurezza tra committente ed appaltatore, è certamente rilevante ai fini del riconoscimento, anche in sede di verifica ispettiva, della genuinità dell'appalto ai sensi dell'art. 29, comma 1, d.lgs. n. 276/2003⁵⁴. Allo stesso modo, la verifica da parte delle Commissioni di certificazione del rispetto degli obblighi di legge, previsti dall'art. 26 del d.lgs. n. 81/2008 in materia di adempimenti prevenzionistici nel contratto di appalto, tende a qualificare e a supportare l'attività di certificazione stessa, che è indirizzata «anche ai fini della distinzione concreta tra somministrazione di lavoro e appalto»⁵⁵.

⁵⁴ Per un'approfondita argomentazione, si veda V. Pasquarella, *Appalto e sicurezza sul lavoro: tutele legislative e rimedi giurisdizionali*, in *RGL*, 2007, n. 2, suppl. *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, 117 ss.

⁵⁵ Art. 84, comma 1, d.lgs. n. 276/2003.

SEZIONE B

LA CERTIFICAZIONE DEI CONTRATTI

Sommario: **1.** La certificazione: cosa è e come funziona. – **1.1.** L’origine e l’evoluzione dell’istituto. – **1.1.1.** La certificazione dallo “Statuto dei lavori” alla legge delega n. 30/2003. – **1.2.** La certificazione nel d.lgs. n. 276/2003 e successive modifiche. – **1.2.1.** Finalità. – **1.2.2.** Natura. – **1.2.3.** Effetti. – **1.3.** Le novità introdotte dalla l. n. 183/2010 (c.d. collegato lavoro) – **1.3.1.** La più ampia finalità dell’istituto e il modificato ambito oggettivo di applicazione della norma: le modifiche all’art. 75. – **1.3.2.** La competenza a certificare le rinunzie e le transazioni e i regolamenti interni di cooperativa: le modifiche agli artt. 82 e 83 (rinvio). – **1.3.3.** La conciliazione. – **1.3.4.** L’arbitrato e la riforma della giustizia del lavoro. – **1.3.5.** Il potenziamento della funzione di assistenza e consulenza. – **1.3.6.** Il nuovo ruolo della certificazione in giudizio. – **1.3.7.** Le norme “correttive”. – **1.4.** Le prospettive della volontà assistita con particolare riferimento al tema della responsabilità sociale. – **1.5.** La certificazione nel d.lgs. n. 81/2008 e successive modifiche. – **2.** Gli organi certificatori: competenze e procedura. – **2.1.** Gli attori e le sedi: inquadramento generale. – **2.1.1.** Gli enti bilaterali. – **2.1.2.** Le direzioni provinciali del lavoro e le Province. – **2.1.3.** Le università. – **2.1.3.1.** Il regolamento interno della Commissione di Certificazione istituita presso il Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi del Dipartimento di Economia aziendale dell’Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia. – **2.1.4.** Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. – **2.1.5.** I consigli provinciali dei consulenti del lavoro. – **2.2.** La competenza territoriale degli organi certificatori. – **2.3.** La procedura di certificazione. – **2.4.** I codici di buone pratiche ed i moduli e formulari. – **3.** La certificazione dei contratti di lavoro e le altre ipotesi di certificazione. – **3.1.** Inquadramento generale. – **3.2.** L’estensione delle procedure di certificazione a tutte le tipologie contrattuali in cui viene dedotta direttamente o indirettamente una prestazione di lavoro. – **3.3.** L’appalto. – **3.4.** La somministrazione. – **3.5.** Le rinunce e le transazioni. – **3.6.** Il regolamento interno di cooperativa. – **3.7.** Il distacco. – **4.** L’efficacia giuridica e la tenuta giudiziaria della certificazione. – **4.1.** Riferimenti generali. – **4.1.1.** La direttiva del Ministero del lavoro del 18 settembre 2008 e il ruolo di “controllo istituzionale” affidato alle commissioni di certificazione. – **4.2.** La persistenza del tentativo obbligatorio di conciliazione in caso di contenzioso sui contratti certificati: *ratio* e procedura. – **4.3.** L’impugnazione presso l’autorità giudiziaria *ex art.* 413 c.p.c. – **4.3.1.** L’erronea qualificazione del contratto. – **4.3.2.** La difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione. – **4.3.3.** I vizi del consenso: in particolare sull’errore di diritto indotto dall’erronea qualificazione. – **4.4.** L’impugnazione presso il Tribunale Amministrativo Regionale. – **4.4.1.** L’eccesso di potere. – **4.4.2.** I vizi del procedimento. – **4.5.** L’arbitrato irrituale dopo il collegato lavoro: le camere arbitrali istituite presso gli organi di certificazione. – **4.5.1.** L’efficacia del lodo secondo l’art. 2113 c.c.

1. La certificazione: cosa è e come funziona

1.1. L'origine e l'evoluzione dell'istituto

La certificazione – introdotta, nel nostro ordinamento, dalla l. n. 30/2003¹ e disciplinata dal d.lgs. n. 276/2003², così come modificato, con integrazioni di particolare rilievo, dal d.lgs. n. 251/2004³, dalla l. n. 266/2005⁴ e, più recentemente, dalla l. n. 183/2010⁵ – risponde a una elementare istanza di certezza del diritto e di affidamento tra le parti di un rapporto di lavoro relativamente alle reciproche intese negoziali. Ciò in ragione di un diffuso senso di instabilità, avvertito nell'ambito dei rapporti di lavoro, del regolamento contrattuale, riconducibile anche ad una eccessiva conflittualità e, in diversi casi, alla esasperazione del contenzioso tra datore di lavoro e organismi ispettivi soprattutto in tema di esatta qualificazione dei contratti di lavoro.

La introduzione nell'ordinamento giuridico italiano di tale istituto, che non trova eguali nella esperienza internazionale e comparata, è stata peraltro preceduta da un intenso dibattito dottrinale, il cui denominatore comune può facilmente essere individuato nella necessità di determinare una soluzione alternativa all'intervento giudiziale nella risoluzione delle controversie di lavoro, attuali o potenziali, ricollegabili in senso ampio a una non corretta scelta del modello contrattuale più adeguato a regolare un determinato rapporto⁶.

Ha indubbiamente contribuito a generare tale situazione, da un lato, il fenomeno della c.d. fuga dal diritto del lavoro quale ramo dell'ordinamento giuridico incentrato, quasi esclusivamente, sulla regolazione del lavoro subordinato, a cui ha fatto seguito, con maggiore intensità nel corso degli ultimi anni, una patologica diffusione di forme atipiche di lavoro e del lavoro autonomo coordinato e continuativo, con la contestuale creazione di vaste “aree grigie” in cui i tratti del lavoro subordinato si confondevano appunto con quelli della autonomia, rendendo conseguentemente ancor più elevato il grado di litigiosità circa la qualificazione dei rapporti.

Un ruolo di rilievo alla diffusione della idea di certificazione può essere attribuito, dall'altro lato, anche alla progressiva utilizzazione, da parte del legislatore, della tecnica della normazione per clausole generali e cioè il ricorso a

¹ Artt. 1, comma 2, lett. *m*, punto 7; 4, lett. *c*, punto 6; 4, lett. *d*; 5.

² Il quale ha dato attuazione ai principi contenuti nella legge delega con gli artt. 68 e 75-84.

³ In particolare, per quanto qui interessa, con l'art. 18.

⁴ Art. 1, comma 256.

⁵ Artt. 30 e 31.

⁶ La (costante) ricerca di una alternativa alla risoluzione giudiziale delle controversie nell'ambito del diritto del lavoro sembra essere alla base della recente riforma del processo del lavoro, di cui alla l. n. 183/2010, artt. 30 e 31.

“norme inderogabili a precetto generico” (di legge e di contratto collettivo) che, nonostante la loro imperatività, presentano inevitabilmente un contenuto non sufficientemente delineato, dando luogo a una più o meno consistente area di incertezza nella gestione del rapporto di lavoro. Da qui l’exasperato ricorso alla tutela giurisdizionale, posto che la legittimità delle determinazioni contrattuali individuali rispetto a tali norme è verificabile non già *ex ante*, ma soltanto *ex post*, tramite un successivo controllo da parte del giudice.

Al fine di arginare le conseguenze di tale complesso fenomeno e per scongiurare l’“idolatria per l’onnipresenza del giudice” si rendevano necessari, per alcuni, il perseguimento di una maggior certezza circa la regolamentazione dei rapporti e, al contempo, il superamento della indiscriminata uniformità delle tutele di tutti e dei soli lavoratori subordinati. Tale obiettivo doveva essere perseguito mediante una redistribuzione delle tutele tra tutti i lavoratori, che fosse ispirata alla considerazione delle concrete caratteristiche del singolo rapporto di lavoro e all’effettivo grado di debolezza socio-economica dello specifico prestatore di lavoro.

1.1.1. La certificazione dallo “Statuto dei lavori” alla legge delega n. 30/2003

Alla fine degli anni Novanta, ad opera dell’allora Ministro Tiziano Treu, risale la prima concreta iniziativa legislativa sul tema della certificazione, tradottasi in un disegno di legge più ampio rispetto all’ambito della certificazione, essendo volto alla codificazione del c.d. “Statuto dei lavori”.

L’idea dello Statuto nasceva dall’intento di superare i tanti dualismi del nostro mercato del lavoro – a partire da quello tra autonomia e subordinazione – ovviando, in questo modo, al fenomeno della fuga dal lavoro subordinato. Ciò attraverso la predisposizione di nuovi strumenti che riconoscessero la complessità dei cambiamenti in atto nel mercato del lavoro, le esigenze di riorganizzazione flessibile del lavoro nelle imprese e la inadeguatezza degli schemi giuridici vigenti.

Lo “Statuto dei lavori” avrebbe così dovuto stabilire una area di c.d. inderogabilità assoluta, costituita dai diritti fondamentali che dovevano ritenersi imprescindibili per ogni lavoratore, ed una area di c.d. inderogabilità relativa, le cui norme (di legge e contratto collettivo) avrebbero potuto subire una deroga, ma soltanto a determinate condizioni di garanzia.

Proprio in questo contesto avrebbe dovuto inserirsi l’istituto della certificazione dei contratti di lavoro.

La certificazione era così nata, nello schema di Marco Biagi, con una duplice finalità: quella di perseguire la redistribuzione delle tutele attraverso l'assistenza nella predisposizione di regolamenti contrattuali *ad hoc*, modellati sui singoli rapporti di lavoro, e quella di contribuire alla deflazione del contenzioso tra le parti, le quali, assistite e consapevoli dei diritti e dei doveri derivanti dall'accordo condiviso, sarebbero state scoraggiate dall'impugnare successivamente il contratto da esse stesse in origine elaborato ed approvato.

L'ente certificatore (inizialmente individuato in commissioni da istituire unicamente presso le Direzioni provinciali per l'impiego) vedeva così tra i propri compiti, oltre a quello di valutare e validare la qualificazione data dalle parti al contratto, quello di assistere e di rendere una effettiva ed efficace consulenza alle parti contrattuali, al fine di garantire la corretta gestione degli spazi di derogabilità relativa loro concessi dallo "Statuto dei lavori".

In definitiva, il lavoratore e l'impresa avrebbero potuto essere assistiti, nelle fasi genetiche dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro e nell'esercizio della loro autonomia negoziale, dagli organismi di certificazione, al fine di individuare, attraverso l'ausilio e/o il controllo di questi "intermediari", lo schema contrattuale cui fare riferimento. Il contenuto del contratto – e conseguentemente il rapporto attuato in maniera ad esso conforme – sarebbe infatti in tal modo risultato confermato dalla valutazione, da parte dei soggetti sopra indicati, della genuinità rispetto al tipo legale prescelto. Ma non solo. Nelle elaborazioni più avanzate, la disciplina specifica del rapporto avrebbe così potuto essere determinata anche in deroga (sebbene entro limiti predeterminati) alla normativa contenuta nella legge e nei contratti collettivi, per meglio adeguarla alle peculiari esigenze del caso concreto. Nondimeno, tale attività di assistenza in merito alla disponibilità dei diritti non avrebbe dovuto implicare l'attribuzione alle parti contraenti del potere di apportare *ad libitum* deroghe peggiorative rispetto alle norme di legge o degli accordi collettivi. Per tale ragione, in riferimento alla migliore denominazione possibile del ruolo che le commissioni di certificazione erano chiamate a svolgere, è corretto parlare di "autonomia individuale assistita".

Lo "Statuto dei lavori" non trovò però un terreno sufficientemente fertile per attecchire nell'ordinamento italiano, mancando il necessario consenso politico e sindacale. A quell'ambizioso progetto seguì così una nuova idea di certificazione, drasticamente ridimensionata rispetto al progetto originario e tra l'altro decontestualizzata, in quanto privata del complesso intervento riformatore suddetto.

Il c.d. disegno di legge Smuraglia (d.d.l. n. 2049⁷), risalente al febbraio del 1999 e che non arrivò mai in Parlamento, ridelineava l'istituto della certificazione attribuendogli una valenza esclusivamente qualificatoria e limitava la

⁷ Di cui è possibile prendere visione in *DRI*, 1999, n. 2, 272.

certificazione ai soli contratti di collaborazione coordinata e continuativa a carattere prevalentemente personale.

Il progetto dello “Statuto dei lavori”, fu poi ripreso dal *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia* del 3 ottobre 2001.

Il Libro Bianco, riprendendo i concetti di inderogabilità assoluta e di inderogabilità relativa, affidava infatti alla certificazione il compito di disaggregare la disciplina giuslavoristica (riservata per lo più ai soli contratti di lavoro subordinato) e di redistribuire, rimodulandoli, tutele e diritti dei lavoratori, tramite una disciplina del rapporto modellata sulle esigenze specifiche delle parti.

Le strutture pubbliche o sindacali, fondamentalmente come nell’impianto originario, avrebbero dovuto partecipare alla formazione dell’accordo attraverso l’assistenza alle parti, e successivamente validarne la volontà circa l’assetto contrattuale concordemente stabilito.

È con l’art. 5 della l. 14 febbraio 2003, n. 30, che la certificazione dei contratti fa ingresso nell’ordinamento giuridico italiano, in attuazione dei principi di base sopra richiamati. Tale legge, infatti, delega il Governo all’emanazione di uno o più decreti legislativi che, tra l’altro, introducano e disciplinino l’istituto in questione, secondo le linee direttive da essa tracciate.

Rispetto al Libro Bianco, però, la legge delega estende la portata della certificazione in relazione a due rilevanti profili: il primo, concernente l’oggetto della qualificazione, che può essere costituito da un qualsiasi contratto di lavoro e non soltanto da un contratto di lavoro a progetto. Inoltre viene accentuato il riflesso della certificazione sulla successiva ed eventuale fase giurisdizionale di qualificazione del rapporto. Vengono infatti limitate le ipotesi di impugnazione in giudizio del contratto certificato e la certificazione assume piena forza legale, potendo questa essere compromessa soltanto dall’accertamento dell’erroneità della qualificazione o della difformità tra il programma negoziale e la sua successiva attuazione.

1.2. La certificazione nel d.lgs. n. 276/2003 e successive modifiche

La l. delega n. 30/2003 è stata attuata il 10 settembre 2003 con il d.lgs. n. 276, che ha dedicato all’istituto della certificazione l’art. 68, in materia di lavoro a progetto, e gli artt. da 75 a 84.

Gli oggetti della attività certificatoria sono molteplici: accanto alla certificazione dei contratti di lavoro di cui all’art. 75 (peraltro ora ampliata, a seguito della entrata in vigore della l. n. 183/2010, anche ad altri contratti, quale

quello di somministrazione⁸), a cui sono state fin dal principio abilitate le commissioni costituite presso un qualsiasi ente tra quelli elencati dall'art. 76, il legislatore ha infatti previsto anche:

a) la certificazione (inizialmente da parte delle sole commissioni costituite presso gli enti bilaterali, ora ampliata, dalla l. n. 183/2010⁹, a tutte le commissioni costituite presso gli enti elencati dall'art. 76) delle rinunzie e transazioni di cui all'art. 2113 c.c., a conferma della volontà abdicativa o transattiva delle parti stesse (art. 82);

b) la certificazione dell'atto di deposito del regolamento interno delle cooperative, riguardante la tipologia dei rapporti di lavoro attuati o che si intendano attuare, in forma alternativa, con i soci lavoratori. Tale attività è stata affidata, nella prima stesura del decreto legislativo, unicamente alle commissioni costituite presso le Direzioni provinciali del lavoro o le Province (art. 83)¹⁰, ma anche su tale limitazione è intervenuta la l. n. 183/2010¹¹ nel senso di prevedere tale competenza sostanzialmente in capo a tutte le commissioni costituite presso gli enti elencati dall'art. 76;

c) la certificazione dei contratti di appalto, sia in fase di stipulazione, sia in fase di attuazione, anche al fine di distinguere gli appalti genuini dalle interposizioni illecite (art. 84).

Le commissioni di certificazione possono poi svolgere, oltre alla attività di certificazione in senso stretto, attività di assistenza e consulenza alle parti contrattuali (art. 81); tale attività consente peraltro, ai soggetti che se ne avvalgano, di contare sulla fattiva collaborazione di un soggetto terzo, esperto e competente, oltre che equidistante (a differenza dei consulenti "di parte") dai rispettivi contrapposti interessi e per questo in grado di meglio rilevare e segnalare gli effettivi rischi di determinate scelte regolatorie.

La l. n. 183/2010, introducendo la nuova formulazione dell'art. 75 del d.lgs. n. 276/2003¹², ha poi ampliato a tal punto l'ambito di possibile intervento delle commissioni, da far ritenere che di fatto, d'ora innanzi, le parti, sia in sede di formale istanza, sia in sede di richiesta di una più informale attività di assistenza e consulenza, possano sottoporre ad attenzione le più svariate questioni, sempre che la finalità perseguita sia «ridurre il contenzioso in materia di lavoro».

⁸ Cfr. art. 30, comma 4.

⁹ Cfr. art. 31, comma 14.

¹⁰ O meglio, secondo il d.m. 21 luglio 2004, presso la specifica Commissione da costituirsi presso la Provincia.

¹¹ Cfr. art. 31, comma 15.

¹² A mente del quale «al fine di ridurre il contenzioso in materia di lavoro, le parti possono ottenere la certificazione dei contratti in cui sia dedotta, direttamente o indirettamente, una prestazione di lavoro secondo la procedura volontaria stabilita nel presente titolo».

Si pensi ad esempio alla richiesta di certificare contratti contenenti tipizzazioni di giusta causa e/o di giustificato motivo di licenziamento. In tali casi, l'interpretazione più corretta parrebbe essere quella di prevedere che le parti formulino una apposita e circostanziata richiesta in merito alla certificazione delle richiamate clausole, affinché le commissioni possano esplicitamente esprimersi ed adeguatamente argomentare la posizione sostenuta all'interno del provvedimento, in sede di motivazione. Ove le parti, in sede di istanza, non facciano in alcun modo cenno a tale profilo, ma di fatto presentino un contratto contenente tipizzazioni di giusta causa e/o di giustificato motivo di licenziamento, sarà opportuno che le commissioni adite, a titolo cautelativo, specifichino, all'interno del provvedimento, che il medesimo non incide sui profili di cui all'art. 30, comma 3, l. n. 183/2010.

1.2.1. Finalità

L'obiettivo perseguito dall'istituto della certificazione è stato dichiarato nell'*incipit* dell'art. 75, d.lgs. n. 276/2003, così come modificato dalla l. n. 183/2010, laddove si statuisce che, come si è visto, la certificazione ha la finalità di ridurre il contenzioso *in materia di lavoro*.

La certificazione dei contratti di lavoro dovrebbe permettere – nell'intenzione del legislatore – il superamento delle asimmetrie informative spesso insite in tali rapporti, grazie all'accresciuta informazione resa al lavoratore dagli enti certificatori, attenuando altresì la logica di contrapposizione e conflitto tra le parti a vantaggio di una graduale, virtuosa diminuzione del contenzioso sui diversi aspetti regolati.

La funzione dell'ente certificatore è, però, soltanto quella di far chiarezza alle parti sul migliore e più corretto assetto contrattuale da stabilire, in relazione alle rispettive dichiarazioni di volontà, restando al giudice, e solo a lui, il compito di statuire definitivamente sulla qualificazione del rapporto.

Il fine perseguito dal legislatore con l'introduzione dell'istituto è quello della flessibilità regolata e sostenibile, accompagnata cioè da uno strumento che ne garantisca la genuinità e la trasparenza. Ciò al fine di consentire, al contempo, di ridurre il contenzioso, di impoverire almeno parte del terreno fertile su cui si è sviluppato il lavoro sommerso, di assicurare adeguate informazioni alle parti contrattuali e di scongiurare i rischi ed i costi di evasioni fiscali ed omissioni contributive e retributive, favorendo per tale via la diffusione della cultura della regolarità e la lotta alle irregolarità. Per questo, la certificazione risulta addirittura uno strumento utile alla corretta diffusione delle tipologie contrattuali c.d. flessibili introdotte dal d.lgs. n. 276/2003.

Oltre agli aspetti sin qui esaminati, deve poi essere tenuto presente che la certificazione, se opportunamente promossa e attuata con scrupolo ed equilibrio, potrebbe essere in grado di orientare l'attività di indagine della magistratura e degli organismi ispettivi, fungendo da parametro di giudizio per la qualificazione dei rapporti. Se le commissioni di certificazione fossero in grado di raggiungere un adeguato livello di autorevolezza e di imparzialità, e di raccogliere la fiducia degli operatori del diritto e delle parti contrattuali, la forza persuasiva della certificazione potrebbe dare un contributo decisamente di rilievo alla deflazione del contenzioso anticipando, rispetto al vaglio del giudice, in sede amministrativa l'esame degli elementi contrattuali.

Per tale via si scoraggerebbero, in particolare, innanzitutto le parti del contratto dal promuovere azioni giudiziarie temerarie e persino ricattatorie, ma anche i terzi dal promuovere un giudizio volto ad accertare una diversa natura del rapporto. Tuttavia, alcuni commentatori temono che l'autorevolezza della certificazione comprometta l'efficienza delle operazioni giurisprudenziali, inducendo i giudici meno responsabili, aditi per la qualificazione dei rapporti di lavoro, ad appiattirsi sulle conclusioni della certificazione, senza ulteriori approfondimenti.

Altri, temono che il lavoratore tenda a scoraggiarsi, in ragione della sua persistente posizione di debolezza contrattuale, dal far valere i propri diritti contestando la qualificazione data dal provvedimento al proprio contratto di lavoro (qualificazione errata o successivamente smentita dallo svolgimento concreto del rapporto).

In ultimo, un ulteriore possibile elemento di "debolezza" dell'istituto è costituito dal fatto che il dettato legislativo di cui agli artt. 68 e 75-84, d.lgs. n. 276/2003, anche a seguito delle modifiche di cui alla l. n. 183/2010, non prevede la possibilità che le parti possano modellare il regolamento contrattuale, in base alle concrete esigenze del rapporto da instaurare, in deroga alle norme imperative, nemmeno ove le stesse si avvalgano dell'assistenza di soggetti terzi.

1.2.2. Natura

Stabilire la natura dell'atto di certificazione è fondamentale per comprendere la disciplina dettata dal legislatore, gli effetti dell'atto tra le parti e i terzi, nonché la rilevanza dell'atto in sede giurisdizionale. Per questo la dottrina si è lungamente concentrata sul tema. Il dibattito circa la natura dell'atto di certificazione vede la quasi totalità dei commentatori concorde nel ritenere che si tratti di un atto amministrativo. Gli argomenti principali a sostegno di tale tesi sono rinvenibili nel dato normativo: l'art. 80, comma 5, d.lgs. n. 276/2003, innanzitutto, prevede la

possibilità di adire l'autorità giudiziaria amministrativa contro l'atto di certificazione per violazione del procedimento o per eccesso di potere. L'art. 79, inoltre, indica tra i (pochi) requisiti essenziali del provvedimento la motivazione, l'obbligatoria indicazione dell'autorità a cui rivolgersi per l'impugnazione dell'atto e il termine per tale impugnazione. Gli effetti menzionati dall'art. 78, inoltre, denotano l'autoritarità dell'atto, che è infatti in grado di produrre effetti anche sulla sfera giuridica di soggetti terzi (e anche di terzi dotati di potestà pubbliche) rispetto alle parti del contratto certificato. Da ciò pare potersi dedurre che l'atto di certificazione ha necessariamente natura amministrativa.

È però più complesso rinvenire una opinione concorde circa l'esatto inquadramento all'interno delle diverse categorie di atto amministrativo. Diffusa è l'opinione secondo la quale si tratterebbe di "certificazione di rapporti tra privati", cioè di un atto volto a conferire certezza pubblica a fatti (atti o rapporti) già di per sé produttivi di effetti giuridici.

Nondimeno, a differenza di quello di certificazione di rapporti tra privati, l'atto di certificazione in esame è un atto di "certificazione amministrativa" che produce certezze *erga omnes* poiché è dotato di una peculiare efficacia preclusiva nei confronti dei terzi, tale da impedire loro di mettere in discussione le risultanze dell'atto stesso, fatti salvi i rimedi giurisdizionali, che produce certezze *erga omnes*.

La certificazione sembra però non potersi ricondurre perfettamente nemmeno a questa categoria. L'atto di certificazione di cui al d.lgs. n. 276/2003, infatti, non attribuisce al contratto alcuna qualità giuridica che esso già non abbia, come invece fa la certazione.

In merito poi alla natura discrezionale o vincolata dell'atto di certificazione, secondo alcuni il contenuto dell'atto è espressamente stabilito dalla legge, ed è quindi preclusa ogni libera determinazione, salva la possibilità di scelta per gli enti certificatori circa l'*an* della certificazione (ovvero circa l'emanazione o il diniego del provvedimento). Secondo altri, pur non avendo il provvedimento un carattere propriamente discrezionale, non può parlarsi di atto vincolato, lasciando infatti la certificazione margini di interpretazione, di apprezzamento e di errore. Si propende, allora, per il riconoscimento di una *discrezionalità tecnica*, consistente nella valutazione dei contratti effettuata sulla base di precise regole e procedimenti di carattere scientifico.

Si può concludere, in definitiva, che l'atto in questione risulti dotato di qualità peculiari, tali da distinguerlo «da ogni categoria di atti nota al nostro ordinamento».

Ultima, fondamentale incognita connessa alla natura dell'atto di certificazione riguarda poi l'applicabilità all'istituto della l. n. 241/1990. Tale aspetto risulta di notevole rilevanza, considerate le implicazioni che ne

deriverebbero. Si considerino, ad esempio, le questioni (quasi inesplorate, per ciò che concerne la certificazione) relative a diritto di accesso, responsabile del procedimento, termine di conclusione del procedimento. Sebbene vi siano alcuni riferimenti normativi al procedimento amministrativo (come l'obbligo di motivazione del provvedimento e gli altri requisiti imposti dall'art. 78, d.lgs. n. 276/2003), e nonostante la maggior parte dei commentatori (ma non il testo normativo) parli di *provvedimento* di certificazione, pochi riconoscono l'applicabilità della legge sul procedimento amministrativo. Probabilmente, proprio per questo, molte commissioni hanno autonomamente regolato, all'interno del proprio regolamento, i profili sopra richiamati, col che rendendo di fatto applicabili al proprio operato gran parte delle disposizioni di cui alla l. n. 241/1990.

1.2.3. Effetti

Il d.lgs. n. 276/2003, all'art. 79 (intitolato *Efficacia giuridica della certificazione*), non chiarisce quali siano esattamente gli effetti della certificazione. La disposizione di legge si limita infatti a stabilire che, fatti salvi i provvedimenti cautelari, che costituiscono l'unico caso di sottrazione immediata agli effetti vincolanti della certificazione, tali effetti permangono, anche verso i terzi, fino al momento in cui sia stato accolto, con sentenza di merito, uno dei ricorsi giurisdizionali esperibili ai sensi dell'art. 80. Peraltro, vi è chi ha sostenuto che il ricorso cautelare sarebbe difficilmente esperibile di fronte al giudice ordinario, essendo più giustificato adire in via cautelare il giudice amministrativo, posto che il *fumus boni iuris* sarebbe rinvenibile, in caso di affermata violazione del procedimento, *in re ipsa*, mentre nella giurisdizione ordinaria la prova sarebbe maggiormente complicata.

Si può comunque facilmente desumere che la certificazione impedisce a chiunque di contestare la natura giuridica e la qualificazione del contratto stabilite dal provvedimento di certificazione prima di aver esperito con successo una delle azioni in giudizio previste dall'art. 80, d.lgs. n. 276/2003.

Particolare rilievo ha poi assunto l'art. 27 del Testo Unico sicurezza (d.lgs. n. 81/2008, come modificato dal d.lgs. n. 106/2009), dal quale si può desumere che ogni modello organizzativo concernente l'impiego della manodopera possa essere sottoposto al vaglio delle competenti commissioni di certificazione.

La certificazione, inoltre, non produce certamente tra le parti alcun effetto che già non derivi dal contratto di lavoro il quale ha, naturalmente, di per sé forza di legge tra le parti *ex art.* 1372 c.c.

La forza giuridica della certificazione si può comunque meglio comprendere considerando gli effetti che essa produce nei confronti dei soggetti terzi al contratto, posto che costoro, in assenza di tale provvedimento, non sarebbero in alcun modo vincolati da quanto statuito dalle parti all'interno del contratto. Ove vi sia invece un provvedimento di certificazione (o, ancor più precisamente, una procedura di certificazione aperta¹³), a meno che tali terzi (enti ispettivi, previdenziali e fiscali) non ottengano un provvedimento cautelare (essendo questo sottratto agli effetti della certificazione per espressa disposizione del già richiamato art. 79 del d.lgs. n. 276/2003), l'accertamento operato dalla commissione impedisce loro di adottare provvedimenti basati su una difforme qualificazione del contratto, e quindi risultano vincolati alle risultanze della certificazione, per lo meno fino a che non sopraggiunga una sentenza di merito che neghi la fondatezza dell'atto.

Non vengono comunque compromessi i poteri di tali organi: rimane infatti la possibilità per gli enti ispettivi, previdenziali e fiscali di svolgere accertamenti ed ispezioni; è invece loro impedita la immediata contestazione di eventuali violazioni riscontrate e l'irrogazione delle relative sanzioni, qualora siano basate su una diversa ricostruzione giuridica del rapporto rispetto a quella affermata dal provvedimento.

Agli enti che vogliono recuperare la piena libertà d'azione sarà imposto, in concreto, di ricorrere in giudizio per ottenere, *ope judicis*, un accertamento che ripristini il loro potere sanzionatorio rimuovendo le inibizioni imposte dalla certificazione. La c.d. direttiva Sacconi del 18 settembre 2008 ha comunque statuito che il controllo – e la successiva erogazione delle relative sanzioni – degli enti ispettivi sui contratti certificati o in corso di analisi da parte delle commissioni di certificazione potrà in ogni caso avvenire, tra l'altro, qualora si evinca, durante l'ispezione, con evidenza immediata e non controvertibile la palese incongruenza tra il contratto certificato e le modalità concrete di esecuzione del rapporto di lavoro.

A sostegno dell'istituto della certificazione va menzionato poi un ulteriore effetto che l'atto di chiusura della procedura potrebbe avere, peraltro logica conseguenza della propria efficacia "persuasiva". L'accertamento svolto da un organo competente e imparziale, infatti, potrebbe facilitare la decisione del giudice circa la qualificazione da attribuire al contratto sottoposto al suo vaglio, soprattutto in caso di risultanze istruttorie contrastanti. Si aggiunga che la l. n. 183/2010, all'art. 30, comma 2, statuisce che nella «qualificazione del contratto di lavoro e nell'interpretazione delle relative clausole il giudice non può discostarsi dalle valutazioni delle parti, espresse in sede di certificazione dei contratti di lavoro di cui al titolo VIII del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, e successive

¹³ Cfr. la c.d. direttiva Sacconi del 18 settembre 2008, cit.

modificazioni, salvo il caso di erronea qualificazione del contratto, di vizi del consenso o di difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione». La certificazione, in tale rinnovata ottica, dovrebbe così contribuire all'arricchimento del materiale probatorio – a sostegno della genuinità del contratto o dell'atto di gestione del rapporto – poi eventualmente utile in caso di contestazioni, in quanto valutabile in sede giudiziale (o arbitrale) come materiale non certo meno attendibile rispetto ad altre risultanze.

1.3. Le novità introdotte dalla l. n. 183/2010 (c.d. collegato lavoro)

La l. n. 183/2010¹⁴, ha introdotto una serie di novità significative: in particolare ha ampliato l'ambito delle competenze e dei poteri attribuiti alle commissioni di certificazione, ma ha anche incrementato il valore giuridico delle procedure a esse affidate, avvicinandosi sempre più alla originaria idea di volontà assistita e derogabilità, entro limiti predeterminati, della normativa di legge e contratto collettivo.

In questa sede ci si concentrerà, sulle sole disposizioni che vanno a incidere sull'istituto della certificazione, non senza riservare gli opportuni cenni alle materie della conciliazione e dell'arbitrato, entrate, proprio in virtù delle nuove norme, tra le competenze delle commissioni.

1.3.1. La più ampia finalità dell'istituto e il modificato ambito oggettivo di applicazione della norma: le modifiche all'art. 75

Una tra le modifiche più rilevanti contenuta nella l. n. 183/2010 riguarda, come anticipato, l'art. 75, d.lgs. n. 276/2003. Quest'ultimo, nella nuova formulazione, precisa che finalità della certificazione è la riduzione del contenzioso in materia “di lavoro”, e non semplicemente “di qualificazione dei contratti di lavoro”. Inoltre, i contratti oggetto di attenzione da parte delle commissioni potranno essere, al di là di ogni dubbio interpretativo precedentemente formulato, tutti quelli «in cui sia dedotta, direttamente o indirettamente, una prestazione di lavoro».

¹⁴ È il c.d. collegato lavoro alla finanziaria per il 2010, che ha superato infine l'esame della Camera il 19 ottobre 2010, dopo che il testo era stato approvato al Senato il 29 settembre 2010: diverse sono state le modifiche rispetto alla prima versione del d.d.l. n. 1441 (infine divenuto n. 1441-*quater*-F) di iniziativa del Governo, già approvato dalla Camera dei deputati, modificato dal Senato, nuovamente modificato dalla Camera dei deputati, definitivamente approvato dal Senato e rinviato alle Camere dal Presidente della Repubblica a norma dell'art. 74 Cost., con messaggio motivato.

La nuova formulazione ha permesso di chiarire definitivamente la questione circa la possibilità di sottoporre a procedura di certificazione pattuizioni differenti quali, ad esempio, quella tra agenzia di somministrazione ed utilizzatore, che sta alla base del rapporto trilaterale che coinvolge anche il lavoratore (con il quale viene stipulato un “ordinario” contratto di lavoro), o ancora quella, ancor più peculiare, che caratterizza il distacco: queste ultime, infatti, in virtù dell’originario contenuto dell’art. 75, secondo le interpretazioni più restrittive della norma non avrebbero potuto essere sottoposte ad esame da parte delle commissioni di certificazione, pur essendo spesso fonte di contenzioso.

Qualche dubbio sorge in merito alla possibilità di richiedere alle commissioni di pronunciarsi, altresì, sui regimi civili, amministrativi, previdenziali e fiscali in concreto applicabili al caso che di volta in volta sarà sottoposto al loro esame.

Posto che ove le parti non specificano, all’interno del documento sottoposto alla commissione, quale sia il regime civile, amministrativo, previdenziale e fiscale che ritengono di voler applicare, il provvedimento della commissione non potrà certamente contenere alcun riferimento sul punto. Si ritiene, piuttosto, che ogni determinazione in merito a tali profili dovrebbe più correttamente rientrare nella attività di assistenza e consulenza che viene svolta preliminarmente rispetto alla vera e propria apertura di una procedura di certificazione.

1.3.2. La competenza a certificare le rinunzie e le transazioni e i regolamenti interni di cooperativa: le modifiche agli artt. 82 e 83 (rinvio)

Oltre a quella relativa all’art. 75, importanti modifiche sono state previste con riferimento alla competenza in materia di certificazione delle rinunzie e transazioni (art. 82, d.lgs. n. 276/2003) e dei regolamenti di cooperative (art. 83, d.lgs. n. 276/2003), la quale è stata estesa per entrambe le fattispecie a tutte le commissioni, qualunque sia l’ente di appartenenza¹⁵, con la sola esclusione delle commissioni istituite presso i Consigli provinciali degli Ordini dei consulenti del lavoro, che, come anticipato, paiono mantenere una competenza circoscritta ai soli contratti di lavoro. Sul punto ci si riservano, ad ogni modo, ulteriori specifiche nel prosieguo.

¹⁵ Cfr., rispettivamente, art. 31, commi 14 e 15, l. n. 183/2010.

1.3.3. La conciliazione

La l. n. 183/2010 prevede un apprezzabile potenziamento della funzione conciliativa delle commissioni di certificazione. Il comma 2 dell'art. 31 statuisce, infatti, che «il tentativo di conciliazione di cui all'articolo 80, comma 4, del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, è obbligatorio». La legge in esame, infatti, all'art. 31, comma 1, novellando l'art. 410 c.p.c. fa venire meno l'obbligatorietà del tentativo di conciliazione precedentemente previsto per tutte le cause di lavoro.

Si deve qui peraltro segnalare che il comma 16, art. 31 della l. n. 183/2010 statuisce che «gli articoli 410-*bis* e 412-*bis* del codice di procedura civile sono abrogati». Posto che quest'ultimo articolo prevedeva la sanzione processuale della improcedibilità del ricorso in caso di mancato esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione, allo stato, per effetto di tale abrogazione, rimane senza una esplicita sanzione il mancato esperimento del tentativo di conciliazione nell'unico caso in cui quest'ultimo è rimasto obbligatorio (ossia appunto di fronte alle commissioni di certificazione, *ex art.* 80, comma 4 del d.lgs. n. 276/2003, come previsto dall'art. 31, comma 2 della l. n. 183/2010). In verità, è difficile sostenere che l'esperimento preventivo del tentativo di conciliazione di cui all'art. 80, comma 4, del d.lgs. n. 276/2003 non costituisca condizione di proponibilità della domanda: la sua mancanza, pertanto – rilevabile anche d'ufficio – comporterà la definizione della causa con sentenza dichiarativa di improponibilità, al pari di quanto avviene in altri procedimenti ove è imposta la previa fase conciliativa stragiudiziale, come ad esempio per i procedimenti relativi ai contratti agrari¹⁶.

Il comma 13 dell'art. 31 della l. n. 183/2010 dispone poi che «presso le sedi di certificazione di cui all'articolo 76 del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni, può altresì essere esperito il tentativo di conciliazione di cui all'articolo 410 del codice di procedura civile». Rispetto al presente comma, posto che l'abilitazione ad «espletare un tentativo di conciliazione ai sensi dell'articolo 410 del codice di procedura civile» era già stata attribuita alle commissioni di certificazione dall'art. 80 d.lgs. n. 276/2003 con riferimento ai contratti dalle medesime certificati, l'elemento di novità sta nel fatto che la conciliazione potrà invece essere effettuata anche in relazione a contratti non precedentemente assoggettati a tale procedura.

Il tentativo di conciliazione, come noto, in relazione ai contratti certificati deve essere svolto avanti la sede che ha provveduto alla certificazione medesima. Negli altri casi, il tentativo può essere invece proposto presso diverse sedi, e cioè, in alternativa: a) presso le Direzioni provinciali del lavoro (art. 410 c.p.c.); b) presso le sedi che saranno individuate dai contratti collettivi sottoscritti dalle

¹⁶ Cass. civ., sez. III, 15 luglio 2008, n. 19436.

associazioni sindacali maggiormente rappresentative (art. 412-*ter* c.p.c.); c) presso un collegio *ad hoc*, composto – su iniziativa delle parti stesse – da un rappresentante di ciascuna di esse e da un terzo membro, in funzione di presidente, scelto di comune accordo dagli arbitri di parte tra i professori universitari di materie giuridiche e gli avvocati ammessi al patrocinio davanti alla Corte di cassazione (art. 412-*quater* c.p.c.).

Mancando nella legge una disciplina transitoria, secondo l'indirizzo ministeriale¹⁷, se il ricorso è stato posto prima del 24 novembre 2010, data di entrata in vigore della l. n. 183/2010, il giudice, ove rilevi la improcedibilità della domanda per mancata proposizione del tentativo di conciliazione, dovrà sospendere il giudizio e fissare alle parti un termine per la promozione della conciliazione avanti la Direzione provinciale del lavoro. Diversamente, anche se la domanda è relativa a fatti antecedenti l'entrata in vigore della l. n. 183/2010, ma è stata depositata successivamente al 24 novembre 2010, non è necessario l'esperimento del tentativo di conciliazione.

Sempre secondo il Ministero, in riferimento alle eventuali domande di conciliazione giacenti al 24 novembre 2010, per quanto concerne le controversie del settore privato, le Direzioni provinciali del lavoro, ove intendano convocare le parti (o le abbiano già convocate per una data successiva al 24 novembre 2010), potranno informare le stesse sulla intervenuta non obbligatorietà del tentativo di conciliazione, salva la possibilità, su richiesta delle parti medesime, di portare a termine la conciliazione per pervenire ad una transazione inoppugnabile.

Quanto alle modalità di svolgimento della conciliazione, esse sono diversificate a seconda della sede adita.

Viene stabilita una procedura specifica per la instaurazione del tentativo di conciliazione avanti le Direzioni provinciali del lavoro, volta a far sì che le parti e lo stesso conciliatore conoscano in anticipo – rispetto alla comparizione avanti il conciliatore – le reciproche posizioni e gli elementi a sostegno.

La richiesta del tentativo di conciliazione – sottoscritta dall'istante, consegnata alla sede di certificazione o spedita mediante raccomandata con avviso di ricevimento, e consegnata o spedita con raccomandata con ricevuta di ritorno a cura della stessa parte istante alla controparte – deve infatti precisare: 1) nome, cognome e residenza dell'istante e del convenuto; se l'istante o il convenuto sono una persona giuridica, un'associazione non riconosciuta o un comitato, l'istanza deve indicare la denominazione o la ditta nonché la sede; 2) il luogo dove è sorto il rapporto ovvero dove si trova l'azienda o sua dipendenza alla quale è addetto il lavoratore o presso la quale egli prestava la sua opera al momento della fine del rapporto; 3) il luogo dove devono essere fatte alla parte istante le comunicazioni

¹⁷ Cfr. circ. Min. lav. 25 novembre 2010.

inerenti alla procedura; 4) l'esposizione dei fatti e delle ragioni posti a fondamento della pretesa.

La comunicazione della richiesta di espletamento del tentativo di conciliazione ha effetti sostanziali in quanto interrompe la prescrizione e sospende, per la durata del tentativo di conciliazione e per i venti giorni successivi alla sua conclusione, il decorso di ogni termine di decadenza.

Ove la controparte intenda accettare la procedura conciliativa, deve depositare presso la commissione, entro venti giorni dal ricevimento della copia della richiesta, una memoria contenente le difese e le eccezioni in fatto e in diritto, nonché le eventuali domande in via riconvenzionale. Se ciò non avviene, il tentativo di conciliazione si ritiene fallito e ciascuna delle parti è libera di adire l'autorità giudiziaria. Entro i dieci giorni successivi al deposito, la commissione fissa la comparizione delle parti per il tentativo di conciliazione, che deve essere tenuto entro i successivi trenta giorni.

Davanti alla commissione il lavoratore può farsi assistere anche da una organizzazione cui aderisce o conferisce mandato: non è prevista, invece, la possibilità per il lavoratore di farsi rappresentare e pertanto si ritiene che lo stesso debba comparire personalmente.

La procedura dettata dal novellato art. 410 c.p.c. deve applicarsi anche al tentativo obbligatorio di conciliazione in relazione ai contratti certificati. Ciò implica che, in caso di istanza di conciliazione, la controparte non dovrà più attendere (come accadeva in passato) la convocazione innanzi all'organo che aveva adottato la certificazione, bensì – dopo aver ricevuto l'istanza – dovrà attivarsi depositando tempestivamente la propria memoria contenente le proprie difese ed eccezioni in fatto e diritto ed eventuali domande riconvenzionali. Viceversa, ove la memoria difensiva non venga depositata dal convenuto nel termine di venti giorni dal ricevimento della istanza di parte attrice, il tentativo (in questi casi obbligatorio) di conciliazione si intenderà comunque esperito e potrà essere depositato il ricorso avanti l'autorità giudiziaria.

Essendo venuto meno anche l'art. 410-*bis* del codice di procedura (che stabiliva che il tentativo di conciliazione doveva essere espletato nel termine di 60 giorni dalla presentazione della richiesta e che trascorso inutilmente tale termine il tentativo di conciliazione dovesse comunque considerarsi espletato), si può ritenere che l'istante possa inoltre depositare il ricorso non solo in caso di inerzia del convenuto (che cioè non depositi nei tempi suddetti la propria memoria) o di espresso rifiuto del tentativo di conciliazione, ma altresì nel caso in cui l'ente che ha certificato il contratto non provveda alla convocazione delle parti entro il termine di dieci giorni dal deposito della memoria difensiva.

Nulla, invece, è previsto in relazione alle conciliazioni avanti le sedi individuate dalla contrattazione collettiva: in questi casi le modalità di espletamento verranno definite dai contratti collettivi medesimi.

Per quanto riguarda i collegi costituiti *ad hoc* su istanza delle parti e presieduti da professori universitari o da avvocati cassazionisti, il tentativo di conciliazione è delineato come fase preliminare rispetto all'arbitrato che si svolge – sempre su istanza delle parti – avanti questi collegi.

La parte che intenda chiedere la costituzione del collegio deve notificare a controparte un ricorso sottoscritto, salvo che si tratti di una pubblica amministrazione, personalmente o da un suo rappresentante al quale abbia conferito mandato e presso il quale deve eleggere il domicilio. Il ricorso deve contenere: a) la nomina dell'arbitro di parte; b) la indicazione dell'oggetto della domanda, delle ragioni di fatto e di diritto sulle quali si fonda la domanda stessa, dei mezzi di prova ed eventualmente il valore della controversia entro il quale si intende limitare la domanda; c) il riferimento alle norme invocate dal ricorrente a sostegno della sua pretesa e l'eventuale richiesta di decidere secondo equità, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento.

A questo punto, la controparte può accettare la procedura di conciliazione e arbitrato nominando il proprio arbitro di parte, il quale entro trenta giorni dalla notifica del ricorso procede, ove possibile, concordemente con l'altro arbitro, alla scelta del presidente e della sede del collegio. Ove ciò non avvenga, la parte che ha presentato ricorso può chiedere che la nomina sia fatta dal presidente del tribunale nel cui circondario è la sede dell'arbitrato.

Se le parti non hanno ancora determinato la sede, il ricorso è presentato al presidente del tribunale del luogo in cui è sorto il rapporto di lavoro o ove si trova l'azienda o una sua dipendenza alla quale è addetto il lavoratore o presso la quale egli prestava la sua opera al momento della fine del rapporto. In caso di scelta concorde del terzo arbitro e della sede del collegio, la parte convenuta, entro trenta giorni da tale scelta, deve depositare presso la sede del collegio una memoria difensiva sottoscritta, salvo che si tratti di una pubblica amministrazione, da un avvocato cui abbia conferito mandato e presso il quale deve eleggere il domicilio. La memoria deve contenere le difese e le eccezioni in fatto e in diritto, le eventuali domande in via riconvenzionale e l'indicazione dei mezzi di prova.

Entro dieci giorni dal deposito della memoria difensiva il ricorrente può depositare presso la sede del collegio una memoria di replica senza modificare il contenuto del ricorso. Nei successivi dieci giorni il convenuto può depositare presso la sede del collegio una controreplica senza modificare il contenuto della memoria difensiva.

Il collegio fissa il giorno dell'udienza, che deve tenersi entro trenta giorni dalla scadenza del termine per la controreplica del convenuto, dandone

comunicazione alle parti, nel domicilio eletto, almeno dieci giorni prima. Alla udienza il collegio esperisce il tentativo di conciliazione.

In caso di fallimento del tentativo di conciliazione, il giudizio prosegue in forma arbitrale avanti il collegio così costituito.

Nel caso di tentativo di conciliazione esperito presso le Direzioni provinciali del lavoro e le sedi equiparate, ove la conciliazione non riesca, la commissione di conciliazione deve formulare una proposta per la bonaria definizione della controversia. Se la proposta non è accettata, i termini di essa sono riassunti nel verbale con indicazione delle valutazioni espresse dalle parti.

Delle risultanze della proposta formulata dalla commissione e non accettata senza adeguata motivazione il giudice eventualmente investito del contenzioso dovrà tenere conto in sede di giudizio: la norma intende che della mancata accettazione della proposta il giudice tenga conto non tanto nella decisione del merito – che evidentemente non può essere condizionata dal comportamento tenuto dalle parti durante il tentativo di conciliazione – quanto, piuttosto, in sede di condanna alle spese di lite (analoga considerazione il giudice deve fare qualora la parte non abbia accettato una proposta di bonaria definizione formulata dal magistrato nella fase di conciliazione endoprocessuale prevista dall'art. 420 c.p.c.).

Nel caso di fallimento del tentativo di conciliazione presso i collegi costituiti *ad hoc* il giudizio prosegue, come detto, avanti il medesimo collegio in forma arbitrale. Se invece la conciliazione riesce, anche solo limitatamente ad una o più delle domande, viene redatto separato processo verbale sottoscritto dalle parti e dai componenti della commissione di conciliazione. Il giudice, su istanza della parte interessata, lo dichiara esecutivo con decreto: questa norma si applica a tutte le conciliazioni, salvo quelle previste dalla contrattazione collettiva che avranno l'efficacia che i contratti collettivi stessi stabiliranno.

1.3.4. L'arbitrato e la riforma della giustizia del lavoro

Le commissioni di certificazione potranno, ora, divenire organi abilitati all'arbitrato irrituale di cui all'art. 808-ter c.p.c.¹⁸. Il comma 12 dell'art. 31 della l. n. 183/2010 statuisce infatti che «gli organi di certificazione di cui all'articolo 76 del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni, possono istituire camere arbitrali per la definizione, ai sensi dell'articolo 808-ter del codice di procedura civile, delle controversie nelle materie di cui all'articolo 409 del medesimo codice e all'articolo 63, comma 1, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. Le Commissioni di cui al citato articolo 76 del d.lgs. n. 276 del 2003, e successive

¹⁸ Cfr. art. 31, comma 12, l. n. 183/2010.

modificazioni, possono concludere convenzioni con le quali prevedano la costituzione di camere arbitrali unitarie. Si applica, in quanto compatibile, l'articolo 412, commi terzo e quarto, del codice di procedura civile».

Attendere per anni una decisione, in un rapporto che si regge sul soddisfacimento dei bisogni primari della persona, significa negare alla radice l'effettività delle tutele. I tempi di attesa e l'incertezza delle regole gravano anche sulle decisioni dei datori di lavoro, e frenano pesantemente la forza propulsiva e la competitività delle imprese. Rimanere per un tempo di quasi cinque anni nella incertezza di veder convalidata o meno una decisione organizzativa in materia di assunzione o licenziamento aumenta in modo spropositato l'entità dei risarcimenti e alimenta una imponente fuga nella economia sommersa.

Ecco perché la l. n. 183/2010 affida ora alle parti sociali la possibilità di ammettere, mediante appositi accordi collettivi, l'arbitrato di equità, cioè l'arbitrato che cerca la giustizia del caso concreto.

La l. n. 183/2010 prevede diverse modalità di accesso all'arbitrato (tramite collegi precostituiti o istituibili *ad hoc* per volontà delle parti) e, conseguentemente, diverse procedure. L'obiettivo è quello di diffondere ed agevolare il più possibile l'utilizzo dell'istituto in ragione delle diverse situazioni che potranno verificarsi in sede di attuazione e concreta operatività della legge.

Analogamente a quanto avviene per il tentativo di conciliazione facoltativo, l'arbitrato può essere esperito: 1) presso le Direzioni provinciali del lavoro e i collegi arbitrali istituiti presso le sedi abilitate, in base alla legge Biagi, alla certificazione dei contratti di lavoro (enti bilaterali, commissioni universitarie, collegi provinciali dei consulenti del lavoro, Ministero del lavoro – dipartimento attività ispettiva) (art. 412 c.p.c.); 2) presso le sedi eventualmente individuate dalla contrattazione collettiva (art. 412-*ter* c.p.c.); 3) presso un collegio *ad hoc* composto, su istanza delle parti, da un rappresentante di ciascuna di esse e da un terzo membro, in funzione di presidente, scelto di comune accordo dagli arbitri di parte. Possono essere nominati arbitri i professori universitari di materie giuridiche e gli avvocati ammessi al patrocinio davanti alla Corte di cassazione (art. 412-*quater* c.p.c.).

Le procedure sono diverse in base alla scelta sulla sede dell'arbitrato.

Avanti le Direzioni provinciali del lavoro e i collegi arbitrali presso le sedi di certificazione, la procedura arbitrale è prevista come eventuale nell'ambito di un tentativo di conciliazione della controversia. In qualunque fase del tentativo di conciliazione o al suo termine, in caso di mancata riuscita, le parti possono infatti affidare alla commissione ove si è svolto il tentativo di conciliazione il mandato a risolvere in via arbitrale la controversia indicando: 1) il termine per l'emanazione del lodo, che non può comunque superare i sessanta giorni dal conferimento del mandato, spirato il quale l'incarico deve intendersi revocato; 2) le norme invocate

dalle parti a sostegno delle loro pretese e l'eventuale richiesta di decidere secondo equità, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento e dei principi regolatori della materia, anche derivanti da obblighi comunitari.

Presso le sedi individuate dalla contrattazione collettiva varranno invece le norme che saranno (eventualmente) dettate dai contratti collettivi medesimi, là dove ovviamente le parti sociali intendano regolare la materia in attuazione della l. n. 183/2010.

L'arbitrato presso i collegi di cui al nuovo art. 412-*quater* c.p.c. si avvia una volta fallito il tentativo di conciliazione esperito avanti il collegio medesimo. In questo caso il collegio provvede, ove occorra, a interrogare le parti e ad ammettere e assumere le prove. Altrimenti – ove non sia necessaria l'assunzione di prove – invita alla immediata discussione orale. Le richieste delle parti, con la indicazione degli elementi a sostegno e l'eventuale richiesta di decidere secondo equità, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento e dei principi regolatori della materia, anche derivanti da obblighi comunitari, sono già a conoscenza del collegio, in quanto presentate con l'istanza di avvio del tentativo di conciliazione. La controversia è decisa, entro venti giorni dall'udienza di discussione, mediante un lodo.

Per quanto riguarda i costi dell'arbitrato avanti le Direzioni provinciali del lavoro e le commissioni di certificazione, la legge nulla prevede sulle spese.

L'arbitrato presso i collegi di cui al nuovo art. 412-*quater* c.p.c. è invece oneroso: il compenso del presidente del collegio è fissato in misura pari al 2% del valore della controversia dichiarato nel ricorso. Ciascuna parte provvede a compensare l'arbitro da essa nominato. Le spese legali e quelle per il compenso del presidente e dell'arbitro di parte, queste ultime nella misura dell'1% del suddetto valore della controversia, sono liquidate nel lodo. I contratti collettivi nazionali di categoria possono istituire un fondo per il rimborso al lavoratore delle spese per il compenso del presidente del collegio e del proprio arbitro di parte.

L'opzione tra la risoluzione arbitrale della controversia e la via giudiziale resta una libera scelta delle parti. All'arbitrato è possibile accedere, infatti, soltanto in forza di un compromesso, cioè di un accordo scritto nel quale sia determinato l'oggetto della controversia già insorta fra le parti (art. 807 c.p.c.).

Viceversa, la clausola compromissoria – cioè il patto nel quale si stabilisca che le eventuali controversie che dovessero insorgere dal rapporto saranno decise da arbitri (art. 808 c.p.c.) – è consentita unicamente nel caso in cui concorrano due requisiti.

In primo luogo, la possibilità di pattuire clausole compromissorie è interamente rimessa agli accordi interconfederali e ai contratti collettivi di lavoro stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. In assenza degli

accordi interconfederali o contratti collettivi, trascorsi dodici mesi dalla data di entrata in vigore della l. n. 183/2010, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali avrebbe dovuto convocare le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative, al fine di promuovere l'accordo, e, in caso di mancata stipula del medesimo, entro i sei mesi successivi alla data di convocazione avrebbe dovuto individuare in via sperimentale, con proprio decreto, tenuto conto delle risultanze istruttorie del confronto tra le parti sociali stesse, le modalità di attuazione e di piena operatività delle disposizioni riguardanti la clausola compromissoria, ma ciò non è avvenuto.

In virtù della previsione suddetta, inoltre, la clausola compromissoria, a pena di nullità, deve essere certificata in base alle disposizioni di cui al titolo VIII del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, dagli organi di certificazione a ciò abilitati dal medesimo decreto legislativo, i quali devono accertare la effettiva volontà delle parti di devolvere ad arbitri le controversie che dovessero insorgere in relazione al rapporto di lavoro; davanti alle commissioni di certificazione le parti possono farsi assistere da un legale di loro fiducia o da un rappresentante dell'organizzazione sindacale o professionale a cui abbiano conferito mandato.

Oltre a questo duplice filtro – intervento a monte della contrattazione collettiva per delimitare ambiti e limiti della clausola compromissoria e successiva certificazione della singola clausola compromissoria – il Parlamento, a seguito del messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica, ha previsto ulteriori garanzie. La clausola compromissoria, infatti, potrà essere pattuita e sottoscritta soltanto una volta concluso il periodo di prova, ove previsto, ovvero trascorsi trenta giorni dalla stipulazione del contratto di lavoro in tutti gli altri casi, ed inoltre non potrà riguardare controversie relative alla risoluzione del contratto di lavoro.

1.3.5. Il potenziamento della funzione di assistenza e consulenza

Anche la funzione di assistenza e consulenza, già attribuita alle commissioni di certificazione dalle legge Biagi, risulta valorizzata dalla riforma. Eventuali tipizzazioni di giusta causa e di giustificato motivo presenti nei contratti individuali di lavoro che siano stipulati con l'assistenza e la consulenza delle commissioni di certificazione dovranno ora essere adeguatamente considerate dal giudice competente a valutare le motivazioni poste alla base del licenziamento, il quale dovrà altresì tener conto, nello stabilire le conseguenze da riconnettere al

licenziamento ingiustificato, dei parametri fissati dalle parti con l'assistenza delle commissioni medesime¹⁹.

Infatti, il comma 3 dell'art. 30 della l. n. 183/2010 statuisce che il giudice, nel valutare le motivazioni poste alla base del licenziamento, «tiene conto delle tipizzazioni di giusta causa e di giustificato motivo presenti [...] nei contratti individuali di lavoro ove stipulati con l'assistenza e la consulenza delle commissioni di certificazione». Pertanto, la norma, oltre a conferire una ulteriore importantissima competenza alle commissioni in materia di tipizzazione di casi di giusta causa e di giustificato motivo, conferma l'importanza del «comportamento delle parti anche prima del licenziamento», e quindi anche in sede di eventuale certificazione e/o di assistenza e consulenza.

Inoltre, il comma 10 dell'art. 31 della l. n. 183/2010 ha statuito che «In relazione alle materie di cui all'articolo 409 del codice di procedura civile, le parti contrattuali possono pattuire clausole compromissorie» che tuttavia devono essere preventivamente, a pena di nullità, certificate dagli organi abilitati.

Per le Commissioni di certificazione si prospetta così il difficile compito di accertare «la effettiva volontà delle parti di devolvere ad arbitri le controversie». Può essere quindi sostenuta la tesi secondo cui l'arbitrato potrà funzionare solo ove le Commissioni di certificazione impediscano la coartazione di volontà del lavoratore per fargli sottoscrivere la clausola compromissoria e ove i giudici del lavoro vengano investiti ugualmente delle controversie dei lavoratori che hanno sottoscritto la clausola arbitrale, con la richiesta – in via preliminare – di accertare la coartazione della volontà, al momento della firma del contratto, e quindi la nullità della clausola arbitrale.

Il legislatore, in particolare al comma in esame e a quello successivo, mostra chiaramente la propria volontà di legare certificazione e arbitrato al fine di raggiungere quell'effetto deflattivo che ha da sempre caratterizzato il fine ultimo dell'attività di certificazione.

Al di là, comunque, del ruolo che le commissioni di certificazione possono svolgere in merito alle tipizzazioni di licenziamento e all'arbitrato, il principale valore sostanziale della certificazione sta in quella preziosa attività di assistenza e consulenza fornita ad entrambe le parti del rapporto (e non a una sola di esse) che riduce – se non elimina – scelte tecnicamente inadeguate – se non inopportune – nell'ottica di una corretta gestione del personale. Tale convinzione pare peraltro confermata dalle modalità con cui, fino ad ora, la Commissione di certificazione del Centro Studi Marco Biagi dell'Università di Modena e Reggio Emilia ha dato concreta attuazione all'art. 81 del d.lgs. n. 276/2003, il quale, non avendo subito modifiche ad opera della l. n. 183/2010, potrà continuare ad operare. Si fa riferimento, più in particolare, alle attività svolte nella fase preliminare alla

¹⁹ Cfr. art. 30, comma 3, l. n. 183/2010.

certificazione, grazie alle quali le parti vengono “accompagnate” nella predisposizione e nella stipula di un contratto che sia il più possibile conforme al dato normativo. Ciò avviene, da un lato, attraverso l’attività di *analisi informale*, nell’ambito della quale la Commissione, su richiesta di una o di entrambe le parti, analizza il contratto (eventualmente unitamente al modello organizzativo che le parti intenderebbero attuare) nell’ottica della sua “certificabilità”, segnalando eventuali profili critici che le parti potranno decidere di correggere e opportunamente modificare ove decidano di dare effettivamente vita al rapporto e, nel caso, anche di sottoporre il contratto così perfezionato alla Commissione, per la certificazione vera e propria. Dall’altro lato, la Commissione svolge una attività di *assistenza e consulenza* in senso classico, previa formulazione di appositi quesiti che possono avere il contenuto più vario. Tale attività trova un completamento, nell’ottica di un servizio gratuito ai potenziali interessati, nella pubblicazione, sul sito della Commissione di certificazione del Centro Studi Marco Biagi dell’Università di Modena e Reggio Emilia²⁰, di modelli contrattuali ritenuti astrattamente rispondenti al dato normativo, da cui le parti possono trarre spunto per regolare i reciproci impegni (e salva, naturalmente, una successiva attuazione in concreto rispondente a quanto pattuito, ai fini dell’ottenimento di un provvedimento di accoglimento nell’ambito di una procedura di certificazione).

1.3.6. Il nuovo ruolo della certificazione in giudizio

La l. n. 183/2010 ha infine previsto un potenziamento della tenuta in sede giudiziaria della certificazione. I giudici non potranno infatti discostarsi, nella qualificazione del contratto di lavoro e nella interpretazione delle relative clausole, dalle valutazioni espresse dalle parti in sede di certificazione del relativo contratto²¹.

L’art. 30, comma 2 della l. n. 183/2010 si pone l’obiettivo di rafforzare la efficacia giuridica della certificazione, disponendo una vera e propria limitazione del potere di valutazione del giudice. Infatti, oltre a quanto statuito al terzo comma dell’art. 80 del d.lgs. n. 276/2003, secondo cui «il comportamento complessivo tenuto dalle parti in sede di certificazione del rapporto di lavoro e di definizione della controversia davanti alla Commissione di certificazione potrà essere valutato dal giudice del lavoro, ai sensi degli articoli 9, 92 e 96 del codice di procedura civile» (facoltà che, peraltro, andrebbe a incidere sostanzialmente solo sulla ripartizione delle spese di lite), prevede un vero e proprio obbligo da

²⁰ All’indirizzo www.csmb.unimore.it/site/home/certificazione.html.

²¹ Cfr. art. 30, comma 2, l. n. 183/2010.

parte del giudice ad attenersi alle «valutazioni delle parti, espresse in sede di certificazione dei contratti di lavoro».

1.3.7. Le norme “correttive”

Anche il quinto comma dell’art. 30 della l. n. 183/2010 interessa la certificazione, andando a modificare la norma del d.lgs. n. 276/2003 relativa alla attribuzione della competenza a creare commissioni di certificazione presso i Consigli provinciali dei consulenti del lavoro. Esso, infatti, prevede, modificando l’art. 76, comma 1, lett. *c-ter*, d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, che l’Ordine nazionale dei consulenti del lavoro svolga un’attività di coordinamento e vigilanza utile ai fini di un completo monitoraggio dell’utilizzo dell’istituto presso i Consigli provinciali dei consulenti del lavoro.

1.4. Le prospettive della volontà assistita con particolare riferimento al tema della responsabilità sociale

In una ottica più lungimirante, almeno rispetto alla logica formalistica di chi si impunta sulla sola tenuta giudiziaria del provvedimento di certificazione, e in termini maggiormente coerenti con la prassi di alcune commissioni, che mirano a farsi apprezzare per autorevolezza più che per autorità, l’istituto della certificazione può anche essere letto in chiave di responsabilità sociale d’impresa (RSI o CSR).

Esiste infatti oggi, una percezione diffusa e più forte della prassi, reiterata da alcune aziende, del ricorso abusivo ad alcuni contratti di lavoro, e di conseguenza si assiste a una certa resistenza, da parte dei lavoratori, all’accettazione delle nuove forme di lavoro, che vengono ricollegate a un univoco stato di precarietà.

In questa ottica, l’esistenza di un istituto che svolge il ruolo di garante sul rispetto dei diritti del lavoratore produce un effetto positivo per l’accettazione delle nuove formule contrattuali, unitamente alla realizzazione effettiva della flessibilità del mercato, in quanto riduce le asimmetrie informative che spesso risultano sbilanciate a sfavore del lavoratore. Si tratta, per le imprese, per i lavoratori e per il sistema in generale, di un investimento nella creazione di un circolo virtuoso che genera benefici ad ampio raggio.

In definitiva, utilizzare la certificazione – anche nel nuovo ruolo che sembra derivarle alla luce dell’art. 27 del Testo Unico sicurezza, così come modificato dal d.lgs. n. 106/2009 – in chiave di responsabilità sociale d’impresa e di valorizzazione del capitale intangibile significa ricevere dai propri dipendenti

maggior *commitment* e sviluppare il senso di appartenenza e condivisione degli obiettivi e dei risultati della azienda, con un riflesso positivo sul modo di lavorare e sul modo in cui si diffonde all'esterno (nella cerchia parentale, amicale e sociale) il c.d. *positive word of mouth*.

Il comportamento etico si riflette infatti sempre in maniera positiva sull'ambiente, sugli interlocutori della azienda, sui clienti e sui fornitori che la scelgono come partner, ma anche sulle banche e sulle istituzioni, e in particolare su quella parte di "attivisti sociali" che fungono da *opinion leader* e che sono capaci di influenzare in maniera anche rilevante la percezione che il pubblico ha rispetto a determinati temi.

La comunicazione da parte della azienda verso il proprio ambiente operativo dell'utilizzo della certificazione dei contratti fa poi sì che questi possano essere inseriti nel bilancio sociale, che un numero sempre più rilevante di società redige e pubblica, con una importanza che si avvia a divenire pari a quella del bilancio economico. Ciò, in quanto alla impresa è sempre maggiormente richiesto di divenire un operatore sociale responsabile e attento alle esigenze degli interlocutori con i quali interagisce, oltre che in grado di condividere con la comunità sociale i benefici realizzati, quale chiaro segnale di impegno e di orientamento responsabile.

Scontato appare infine, in relazione in particolare al tema della salute e della sicurezza, il richiamo alla connessione tra poteri organizzativi, titolarità d'impresa e responsabilità *ex art. 2087 c.c.*: è infatti naturale che l'imprenditore, ogniqualvolta si trovi nella necessità di operare una scelta che gli consenta di migliorare, razionalizzandola, l'organizzazione del lavoro, tenga in debita considerazione anche le positive ripercussioni in termini non solo di riduzione del tasso di infortuni o delle assenze per malattia, ma anche di aumento della produttività. In questo modo, adempiendo l'obbligazione di cui all'art. 2087 c.c., l'imprenditore si riserva, in prospettiva, addirittura maggiori profitti.

In quest'ottica, in definitiva una strada percorribile potrebbe essere quella di affidare a un soggetto esterno terzo, come un ente certificatore, il compito di testare e validare i modelli organizzativi e gestionali adottati.

1.5. La certificazione nel d.lgs. n. 81/2008 e successive modifiche

L'esperienza fin qui maturata della certificazione dei contratti di lavoro e di appalto ha dimostrato come questo strumento abbia potenzialità diverse e in qualche misura maggiori rispetto agli obiettivi originari di deflazione del contenzioso a cui si era ispirata l'introduzione dell'istituto stesso. Non solo. La prassi delle commissioni di certificazione ha altresì evidenziato come tali

potenzialità derivino e si spieghino proprio a partire dalla natura strettamente volontaria del procedimento.

Ciò, in quanto la sottoposizione del singolo contratto a un organismo terzo e imparziale, che possa verificarne la regolarità – formale e sostanziale – rispetto al dettato normativo vigente in un clima non conflittuale ma collaborativo tra le parti istanti, non solo garantisce l'impresa istante rispetto a possibili incursioni ispettive viziate dalla approssimazione, ma fornisce, altresì, al lavoratore, maggiore certezza con riferimento ai propri diritti ed una informazione più puntuale circa il proprio trattamento complessivo e l'adempimento, da parte del datore di lavoro, di tutte le obbligazioni riconnesse al rapporto. Tale esito, peraltro, non riguarda solo i contratti di lavoro in senso stretto, ma anche i contratti di appalto dove i lavoratori, tanto del committente quanto dell'appaltatore, possono giovare della verifica puntuale svolta dalla commissione in merito la genuinità del contratto che, con particolare riferimento ai profili relativi alla assenza di interposizione, è una attestazione, in primo luogo, dei requisiti di genuina imprenditorialità dell'impresa appaltatrice verificata in astratto (in termini di potenzialità), e in concreto con riferimento alla organizzazione effettiva rappresentata nel contratto come necessaria per la corretta esecuzione dell'incarico.

Al riguardo risulta assolutamente fondamentale l'attività di assistenza e consulenza che il d.lgs. n. 276/2003 attribuisce alle commissioni di certificazione. Tale competenza, che caratterizza l'istituto rispetto a una mera validazione formalistica ovvero a un passaggio di mero controllo assimilabile in qualche modo ad una ispezione programmata, può portare, in un percorso virtuoso sebbene più complesso, a vere e proprie modifiche dei metodi di produzione e organizzazione del lavoro affinché un pieno e consapevole adeguamento alla disciplina del rapporto di lavoro, in tutti i suoi aspetti, si traduca nella diminuzione, in quanto tale, di una molteplicità di fattori di rischio: la percezione di un minore controllo, l'intensificazione del ritmo di lavoro, il rapido mutamento del contenuto delle mansioni.

Un ruolo fondamentale assume, in prospettiva della tutela della salute e sicurezza, la certificazione degli appalti endo-aziendali, dato che, nel loro ambito, a causa dello svolgimento della attività negli ambienti dell'appaltante, diviene più labile la distinzione tra situazioni di evidente illiceità e realtà, al contrario, pienamente genuine.

Per chi persegue politiche di decentramento l'ottenimento della certificazione porta con sé la possibilità di realizzare una effettiva riduzione dei costi e un aumento dell'efficienza, con la garanzia, al contempo, di collaborare con un interlocutore attendibile: la certificazione dota infatti l'appaltatore di un titolo distintivo sul mercato, che segnala la sua "qualità" e orienta i possibili partner grazie alla riduzione del deficit informativo, traducendosi, tra l'altro, in un

beneficio complessivo all'economia grazie alla accresciuta capacità di attrarre e mantenere investimenti. Proprio questi ultimi due fattori trasformano il costo sostenuto per la certificazione in redditività futura, e quindi in un investimento.

La procedura attuata costituisce così un fattore essenziale per la competitività, in quanto garantisce la flessibilità organizzativa nel rispetto delle norme giuridiche attraverso un utilizzo strategico delle medesime. Inoltre, comunicando all'esterno la avvenuta certificazione dei propri contratti (di appalto ma anche di lavoro), l'impresa risulterà meno propensa a porre in essere il cosiddetto "azzardo morale", che al contrario la porterebbe a occultare eventuali irregolarità. Ciò in quanto il costo, in termini di immagine, derivante da un atteggiamento del genere sarebbe nettamente superiore ai benefici ottenuti grazie appunto alle irregolarità.

2. Gli organi certificatori: competenze e procedura

2.1. Gli attori e le sedi: inquadramento generale

Ai sensi dell'art. 76 del d.lgs. n. 276/2003, successive modifiche e integrazioni, sono sedi di certificazione le commissioni istituite presso: 1) gli enti bilaterali (nell'ambito territoriale di riferimento ovvero a livello nazionale); 2) le Direzioni provinciali del lavoro e le Province (nell'ambito territoriale di riferimento); 3) le università pubbliche e private registrate in un apposito albo (ed esclusivamente nell'ambito di rapporti di collaborazione e consulenza attivati con docenti di diritto del lavoro di ruolo); 4) il Ministero del lavoro e delle politiche sociali; 5) i Consigli provinciali dei consulenti del lavoro (sebbene – stando alla lettera della legge – esclusivamente per i contratti di lavoro e nell'ambito territoriale di riferimento).

In virtù della formulazione normativa, quelli elencati dall'art. 76 non sono in sé gli enti che possono svolgere l'attività di certificazione, ma soltanto i contesti in cui le commissioni di certificazione possono essere costituite.

Ogni singola sede esprime un significato specifico della certificazione affidato, in via sussidiaria, alla libera scelta delle parti. Così le sedi bilaterali possono risultare espressione di un maturo sistema di relazioni industriali capace di prendersi in carico, anche in sede di singolo regolamento contrattuale, l'implementazione della contrattazione collettiva di riferimento. Le sedi istituite presso le Province, data la loro peculiare composizione (vedi *infra*) e considerate le competenze affidate alle Province in materia di mercato del lavoro, risultano invece idonee a sviluppare, attraverso la certificazione, un controllo tripartito delle delicate fasi di incontro tra la domanda e offerta di lavoro in un dato territorio. Le sedi Universitarie rappresentano, per contro, il momento strategico della

collaborazione tra le sedi della innovazione e della ricerca, anche sui temi del lavoro e dei modelli organizzativi d'impresa, e il mondo produttivo, senza peraltro trascurare le potenzialità dell'utilizzo della certificazione universitaria in chiave di *placement* dei neo-laureati. Le Direzioni provinciali del lavoro segnano, con la certificazione, una tappa del processo evolutivo degli organi ispettivi e di vigilanza chiamati, ai sensi della legge Biagi e del relativo decreto di attuazione (il n. 124/2004), anche a compiti di prevenzione e consulenza alle parti. Analogo processo evolutivo può essere assegnato ai Consigli provinciali degli Ordini dei consulenti del lavoro, che da tempo rivendicano una funzione di terzietà nella consulenza attiva del mondo del lavoro che tra l'altro bene viene a integrare le funzioni assegnate ai consulenti in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Quanto alla tendenziale uniformità dei "giudicati", non ha ancora trovato concreta applicazione la disposizione di cui all'art. 78, comma 4 del d.lgs. n. 276/2003, in virtù del quale, entro sei mesi dalla entrata in vigore della riforma, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali avrebbe dovuto adottare, con proprio decreto, «codici di buone pratiche per l'individuazione delle clausole indisponibili in sede di certificazione dei rapporti di lavoro, con specifico riferimento ai diritti e ai trattamenti economici e normativi». Tali codici avrebbero peraltro dovuto recepire, ove esistenti, le indicazioni contenute in «accordi interconfederali stipulati da associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale».

2.1.1. Gli enti bilaterali

Gli enti bilaterali sono organismi – privati – costituiti da una o più associazioni rappresentative delle parti sociali, solitamente come associazioni non riconosciute *ex artt. 36 ss. c.c.*, che hanno forma paritetica.

Le loro funzioni sono state ampliate, così come anche per le commissioni costituite presso organismi differenti, dalle recenti disposizioni di cui alla l. n. 183/2010.

Il d.lgs. n. 276/2003 riserva però l'accesso alla funzione di certificazione dei contratti ai soli enti bilaterali costituiti dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative, onde garantire una certa autorevolezza delle commissioni e dei provvedimenti di certificazione da esse promananti. La competenza di ciascuna commissione sarà poi territoriale o nazionale, a seconda dell'ambito di riferimento del relativo ente bilaterale, che, in virtù della libertà sindacale, avrà anche un ampio margine di discrezionalità in ordine alla

determinazione delle modalità organizzative circa la costituzione ed il funzionamento delle commissioni stesse.

2.1.2. Le direzioni provinciali del lavoro e le Province

Ai sensi della originaria formulazione dell'art. 83, d.lgs. n. 276/2003, le commissioni costituite presso Province e Direzioni provinciali del lavoro risultavano entrambe competenti a certificare non solo contratti di lavoro e di appalto, al pari delle altre, ma anche i regolamenti interni delle società cooperative. Come si è visto, però, la l. n. 183/2010 ha azzerato tale differenziazione, posto che, attualmente, tutte le commissioni di certificazione hanno vista ampliata la propria competenza per materia, sebbene sia rimasta invariata quella territoriale.

Le maggiori perplessità sollevate in ordine alla attribuzione della competenza agli uffici decentrati del Ministero del Lavoro hanno riguardato, innanzitutto, la sostenibilità, per le Direzioni provinciali del lavoro, del carico di lavoro che comporta questa funzione, che va ad aggiungersi a quello derivante dalle ulteriori funzioni ad esse affidate.

Altro rilievo mosso dalla dottrina ha riguardato il possibile “conflitto di competenze”; le Direzioni provinciali del lavoro, infatti, sono titolari di funzioni ispettive, di vigilanza e di sanzione che difficilmente si conciliano con quella di certificazione, soprattutto in ragione della scarsità di personale che spesso caratterizza la loro organizzazione; la scarsità di organico, infatti, rischia di imporre che uno stesso soggetto svolga entrambe le funzioni.

A questo problema, tuttavia, ha posto un primo rimedio il già richiamato d.m. 21 luglio 2004, che, nello stabilire i criteri di composizione e le modalità operative delle Commissioni presso le Direzioni provinciali del lavoro, ha precisato che le Commissioni di certificazione devono essere costituite all'interno del Servizio per le politiche del lavoro (e non del Servizio ispettivo). La successiva Circolare ministeriale n. 48/2004 ha poi approfondito i temi trattati dal decreto, offrendo importanti chiarimenti operativi alle Commissioni delle Direzioni provinciali del lavoro e delle Province.

Ulteriore rilevante aspetto critico dell'attribuzione in esame riguardava l'iniziale dubbio circa la legittimazione attiva in giudizio delle Direzioni provinciali del lavoro, giacché queste sono generalmente rappresentate dall'Avvocatura dello Stato. Il d.lgs. n. 251/2004 ha però risolto l'incertezza, sancendo la possibilità che siano gli stessi dirigenti ed i funzionari delle Direzioni provinciali del lavoro a rappresentare e difendere in giudizio l'ente di appartenenza.

Da ultimo pare opportuno operare un cenno alla legittimazione conferita dal legislatore alle Direzioni provinciali del lavoro, le quali, sentiti gli organismi preposti e sulla base delle direttive del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, possono individuare criteri per uniformare i comportamenti e le pratiche in uso presso i soggetti abilitati alla certificazione dei rapporti di lavoro (art. 8, comma 4, d.lgs. n. 124/2004).

2.1.3. Le università

Importanti protagoniste dell'attività di certificazione dei contratti di lavoro e di appalto risultano essere le università. Commissioni universitarie di certificazione possono infatti essere istituite da qualsiasi università, pubblica o privata, nell'ambito di rapporti di collaborazione e consulenza attivati con docenti di diritto del lavoro di ruolo. Le competenze, perciò, vengono attribuite non direttamente alle università, ma a docenti di ruolo a tempo pieno che svolgano attività di certificazione in regime di convenzione con soggetti privati, di vera e propria consulenza *intra moenia*.

Il comma 2 dell'art. 76, d.lgs. n. 276/2003, prevede poi che, per ottenere l'abilitazione necessaria alla certificazione, le università debbano essere registrate in un apposito Albo tenuto presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. La registrazione è subordinata all'invio di studi ed elaborati che contengano indici e criteri giurisprudenziali per la qualificazione dei contratti di lavoro che si riferiscano alle tipologie contrattuali indicate dal Ministero stesso. Tali studi, tra l'altro, sono condizione non solo per la registrazione nell'Albo, che avviene mediante decreto ministeriale (cfr. art. 76, comma 2), ma anche per il mantenimento della stessa.

La nota ministeriale del 17 febbraio 2005 ha chiarito che, posto che le università possono essere abilitate alla certificazione esclusivamente nell'ambito di rapporti di collaborazione e consulenza attivati con docenti di diritto del lavoro di ruolo a tempo pieno ai sensi dell'art. 66 del d.P.R. n. 382/1980, la commissione di certificazione universitaria potrà essere autorizzata solo in presenza di specifiche convenzioni in conto terzi, debitamente firmate dal Rettore di Ateneo, dal Preside di Facoltà, dal Direttore di Dipartimento o Istituto ai sensi della organizzazione interna di ciascun Ateneo. L'art. 66 del d.P.R. n. 382/1980, nel disciplinare i contratti di ricerca, di consulenza e convenzioni di ricerca in conto terzi fa sì che, nel promuovere la costituzione di una sede di certificazione universitaria, il docente universitario si impegna ad attirare verso la propria struttura universitaria importanti finanziamenti privati, che potranno poi consentire di trattenere giovani studiosi e di indirizzare la ricerca anche verso quei

settori che sempre più raramente beneficiano di adeguati finanziamenti pubblici. Nell'ambito dei regimi convenzionali in conto terzi, infatti, una quota rilevante degli introiti viene trattenuta dagli Atenei, per la copertura di costi generali e anche per finanziare assegni di ricerca e le attività del personale amministrativo. Una opportunità, in ogni caso, affinché i docenti universitari di diritto del lavoro possano svolgere attività di consulenza e assistenza al mondo delle imprese, arricchendo la propria sensibilità ed esperienza, senza dover necessariamente abbandonare le aule e gli istituti universitari per la libera professione. Nulla vieta, peraltro, di integrare la commissione di certificazione universitaria mediante la partecipazione di professionisti ed operatori della materia, irrobustendo ancor di più, in questo modo, il dialogo tra teoria e prassi applicativa.

2.1.3.1. Il regolamento interno della Commissione di Certificazione istituita presso il Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi del Dipartimento di Economia aziendale dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

Stante la già richiamata assenza, nel panorama normativo, di precise e puntuali indicazioni volte a regolamentare con precisione non solo la procedura di costituzione, ma pure l'attività delle commissioni di certificazione costituite presso le università, la Commissione di Certificazione costituita presso il Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi dell'Università di Modena e Reggio Emilia ha poi ritenuto necessario, nei mesi successivi, elaborare un proprio regolamento interno (adottato, in particolare, in data 30 maggio 2005, e successivamente modificato in data 13 settembre 2005, 18 luglio 2007, 19 dicembre 2007, 5 ottobre 2009 e da ultimo 29 novembre 2010), che, pur non imposto dalle norme di legge (a differenza di quanto avviene per le Commissioni presso Direzioni provinciali del lavoro e Province) si è ritenuto necessario per disciplinare gli aspetti operativi fondamentali per un corretto svolgimento delle attività di certificazione e di assistenza e consulenza alle parti istanti. Non esistendo parametri di riferimento a cui attenersi, la Commissione ha ritenuto opportuno tenere in considerazione, nella predisposizione del proprio regolamento, il modello che il Ministero aveva predisposto per le Direzioni provinciali del lavoro, vista anche la sostanziale corrispondenza della attività che sarebbe andata a svolgere con quella attribuita dal legislatore anche (ma non solo) a queste ultime.

Posto poi che alcune Commissioni di certificazione, tra quelle già istituite presso le Direzioni provinciali del lavoro, avevano provveduto ad approvare i propri regolamenti interni, proprio sulla base, oltre che delle fondamentali

disposizioni di cui al d.lgs. n. 276/2003, anche del d.m. 21 luglio 2004 e della citata circ. Min. lav. 15 dicembre 2004, n. 48, la Commissione di certificazione costituita presso il Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi ha preso a modello anche tali regolamenti²². Gli aspetti più rilevanti disciplinati da questi ultimi riguardavano l'ambito di competenza delle commissioni, la costituzione e la composizione delle stesse (membri titolari, supplenti, consultivi), la possibilità di costituire sottocommissioni (con compiti istruttori, ma non deliberativi), la validità delle sedute e delle delibere, le cause di astensione relative ai membri della Commissione e la procedura di certificazione (ossia l'istanza di certificazione, il termine del procedimento, le modalità di calendarizzazione dei lavori e di convocazione delle parti, la convocazione della commissione ed il ruolo dei relatori, la registrazione e la conservazione dei documenti ricevuti ed il provvedimento di certificazione). Il regolamento approvato dalla Commissione di certificazione costituita presso il Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi si è così proposto di regolamentare tutti questi profili, oltre ad altri più specificamente connessi alla sua natura di sede di certificazione operante in ambito universitario.

Tra i diversi profili regolati si segnalano, in particolare a seguito della entrata in vigore della l. n. 183/2010, le disposizioni in materia di certificazione delle rinunce e transazioni e dei regolamenti interni di cooperativa, oltre che le specifiche utili all'esercizio della funzione di conciliazione, sia obbligatoria, sia facoltativa. Come già segnalato, infatti, le commissioni di certificazione potranno trovarsi ad operare quali sedi di conciliazione anche al di fuori dei casi di contratti già certificati dalle medesime²³.

Il regolamento non prevede invece, allo stato, alcuna disposizione che definisca i vari passaggi procedurali in materia di arbitrato: un aggiornamento in tal senso sarebbe per certo necessario qualora divenissero operative le recenti disposizioni di cui alla l. n. 183/2010²⁴.

2.1.4. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Come sopra anticipato, con la legge finanziaria per l'anno 2006²⁵ sono state aggiunte due nuove sedi competenti alla costituzione, al proprio interno, di

²² Cfr. i regolamenti delle commissioni di certificazione costituite presso le Direzioni provinciali del lavoro di Milano, di Roma, di Ferrara, di Modena e di Forlì-Cesena, in *Boll. ADAPT*, 2005, n. 13.

²³ Cfr. art. 31, comma 13.

²⁴ Cfr. art. 31, comma 12.

²⁵ L. n. 266/2005.

Commissioni di certificazione dei contratti²⁶. In particolare, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed i Consigli provinciali dei consulenti del lavoro.

In seno al Ministero del lavoro, la Commissione deve essere istituita presso la Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro, e può operare soltanto in due ipotesi: quella in cui il datore istante abbia le proprie sedi di lavoro in almeno due province, anche di regioni diverse, e quella in cui il datore istante abbia una sola sede di lavoro ma sia associato ad organizzazioni imprenditoriali che abbiano predisposto, a livello nazionale, schemi di convenzioni certificati dalla commissione di certificazione istituita presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Il dettato normativo precisa, tra l'altro, che l'istituzione di dette Commissioni deve avvenire nell'ambito delle risorse umane e strumentali già operanti presso la Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro.

2.1.5. I consigli provinciali dei consulenti del lavoro

Quanto alle Commissioni istituibili presso i Consigli provinciali dei consulenti del lavoro, deve innanzitutto ricordarsi che esse sono dotate, al pari di quelle costituite presso le Direzioni provinciali del lavoro e le Province, di competenza a certificare i soli contratti stipulati nell'ambito territoriale di riferimento. La finalità perseguita dal legislatore all'atto della introduzione dei Consigli provinciali dei consulenti del lavoro quale nuova possibile sede costitutiva di commissioni di certificazione deve per certo essere ricondotta alla volontà di dare adeguato sbocco alla professionalità e alla specializzazione in materia di cui tale categoria risulta per certo fornita.

2.2. La competenza territoriale degli organi certificatori

Come si ha già avuto modo di rimarcare, mentre per quanto riguarda le università e gli enti bilaterali le norme vigenti non impongono alcuna limitazione territoriale alla competenza delle relative commissioni di certificazione (se non, per gli enti bilaterali, quella intrinseca all'ambito di applicazione del contratto collettivo di pertinenza), non si può dire altrettanto per le commissioni costituite presso le Direzioni provinciali del lavoro e le Province, oltre che per quelle istituite dai Consigli provinciali dei consulenti del lavoro (per la commissione costituita presso il Ministero del lavoro, come si è visto, devono poi essere svolte considerazioni specifiche).

²⁶ Cfr. art. 76, comma 1, lett. *c-bis* e *c-ter*.

Le parti che vogliono adire una commissione di certificazione presso la Provincia o la Direzione provinciale del lavoro, infatti, devono necessariamente rivolgersi a quella istituita nella circoscrizione in cui si trova l'azienda o una sua dipendenza alla quale sarà addetto il lavoratore.

Quanto agli enti bilaterali, invece, il legislatore ha evitato di limitare la loro competenza territoriale, quanto meno, come sopra rilevato, in maniera diretta, così come ha scelto di non imporre regole attinenti al funzionamento delle relative commissioni, per concedere spazio alle determinazioni dell'autonomia collettiva (che possono così fissare l'ambito territoriale di riferimento di ogni ente bilaterale e, di conseguenza, di ogni commissione).

La diversità dei criteri fissati dal legislatore per stabilire la competenza delle diverse commissioni determina però il rischio di vere e proprie sovrapposizioni tra i procedimenti, o di conflitti tra provvedimenti promananti da diverse commissioni, qualora le parti adiscano contemporaneamente oppure in via successiva più commissioni, se non con riferimento ai medesimi contratti, anche soltanto con riferimento a contratti tra loro del tutto simili, in quanto attivati sulla base del medesimo modello.

Il d.m. 21 luglio 2004 ha imposto, al fine di evitare conflitti tra provvedimenti promananti da diverse commissioni, il divieto di presentare la medesima istanza a diverse sedi di certificazione; inoltre, è fatto divieto alle parti di presentare una istanza identica, nei presupposti e nei motivi, a una precedente che abbia ottenuto un provvedimento di diniego. Perché queste disposizioni non risultino vuote di significato, molte commissioni hanno di fatto inserito, nei modelli di istanze suggeriti alle parti, appositi campi la cui compilazione mira proprio a specificare tali profili. Inoltre, l'obbligo per ogni commissione di informare la Direzione provinciale del lavoro competente ogniqualvolta venga aperta una procedura di certificazione, con la precisa indicazione del contratto da certificare e delle parti istanti, dovrebbe fare sì che tale organismo, incrociando opportunamente le comunicazioni ricevute, possa fungere da "controllore" in merito a questi aspetti.

2.3. La procedura di certificazione

Il d.lgs. n. 276/2003 stabilisce alcuni importanti principi cui le Commissioni dovranno attenersi nel corso del procedimento di certificazione, e delinea i caratteri essenziali del provvedimento finale, ma contemporaneamente rimette alla determinazione delle stesse Commissioni di certificazione gran parte delle scelte operative. Così, in attesa dei codici di buone pratiche, le Commissioni di certificazione in concreto agiscono secondo le procedure stabilite dal proprio

regolamento interno (che pare obbligatorio, però, *ex art. 78*, comma 2, soltanto per le Commissioni istituite presso le Direzioni provinciali del lavoro e le Province).

Quanto al dato normativo, il primo, fondamentale requisito in ordine alla procedura di certificazione riguarda l'avvio della medesima, che risulta regolato dall'art. 78 e che può avere inizio soltanto per volontà qualificata delle parti: ciò significa che non solo è necessario che siano entrambe le parti a voler adire la Commissione di certificazione, ma che è altresì indispensabile che le stesse presentino una istanza scritta e comune perché da ciò consegua l'obbligo, per l'organo adito, di attivare la procedura.

Il d.lgs. n. 276/2003 statuisce poi che l'inizio del procedimento deve essere comunicato alla Direzione provinciale del lavoro, la quale provvede ad inoltrare la comunicazione alle autorità pubbliche nei confronti delle quali l'atto di certificazione è destinato a produrre effetti: esse possono quindi presentare eventuali osservazioni alle Commissioni di certificazione precedenti. Tale onere sembra essere imposto alle Commissioni al fine di consentire ai soggetti che subiranno gli effetti preclusivi della certificazione di far presente già in corso di procedura possibili rilievi, e di contribuire così, anche grazie alla particolare esperienza e competenza, all'operazione valutativa degli organi certificatori.

L'art. 78 stabilisce inoltre che il procedimento di certificazione deve concludersi con un atto di diniego o con un provvedimento di certificazione, entro trenta giorni dal ricevimento dell'istanza. Quanto alla natura del termine per la conclusione del procedimento di certificazione, si ritiene debba trattarsi di termine ordinatorio.

L'atto di certificazione deve poi presentare alcuni contenuti fondamentali: la motivazione (in modo da consentirne il vaglio in sede di giudizio), il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere, nonché l'esplicita menzione degli effetti (civili, amministrativi, previdenziali o fiscali) in relazione ai quali le parti abbiano richiesto la certificazione, posto che il provvedimento produrrà i soli effetti richiesti appunto dalle parti, tra quelli elencati dall'art. 78.

Una volta certificati, i contratti e la relativa pratica contenente la documentazione presentata devono essere conservati presso le sedi di certificazione, per un periodo di almeno cinque anni a far data dalla loro scadenza, al fine di consentire anche alle autorità pubbliche che ne abbiano la necessità e l'interesse giuridico (e quindi alle autorità interessate dagli effetti della certificazione) di prenderne visione e chiederne copia. Rispetto a quanto già stabilito in generale dalla l. n. 241/1990 sul diritto di accesso nel procedimento amministrativo, la previsione dell'art. 78, comma 3, consente che, in caso di contestazioni circa la qualificazione del contratto, la consultazione della documentazione relativa alla certificazione del contratto risulti agevole a questi enti e al giudice che tra l'altro, in sede di giudizio, potrà tenerne conto.

2.4. I codici di buone pratiche ed i moduli e formulari

Il legislatore ha previsto che l'azione delle Commissioni di certificazione sia guidata non solo dai criteri-base di cui ai primi tre commi dell'art. 78, d.lgs. n. 276/2003, ma anche dal sostegno di alcune elaborazioni del Ministero del lavoro e delle politiche sociali: i già richiamati codici di buone pratiche e i c.d. moduli e formulari (art. 78, commi 4 e 5).

I codici di buone pratiche dovrebbero facilitare l'attività di certificazione individuando, nella considerazione delle indicazioni contenute negli accordi interconfederali stipulati da associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, l'area dei diritti inderogabili e, *a contrario*, quella dei diritti e dei trattamenti economici e normativi che siano suscettibili di disposizione in sede di certificazione.

Ad oggi, comunque, né i codici di buone pratiche né i moduli e formulari sono ancora intervenuti (a meno che non si vogliano considerare tali gli allegati alla circ. Min. lav. n. 48/2004²⁷):

In verità, più che una vera e propria codificazione delle "buone pratiche", o di moduli e formulari (destinati, stante il rapido e continuo mutare delle norme in materia di lavoro e non solo, a divenire rapidamente desueti), quello che pare essersi rivelato più utile, nella esperienza della Commissione di Certificazione del Centro Studi Marco Biagi dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, è la segnalazione, all'interno dei singoli provvedimenti – di certificazione o di rigetto – ma anche con apposite personalizzate comunicazioni alle parti istanti, degli orientamenti della Commissione e dei relativi mutamenti (in virtù di nuove pronunce della giurisprudenza su singoli temi, o di apposite circolari amministrative di cui si è ritenuto opportuno tenere conto, ecc.), in modo che risultassero chiari, in caso di successiva riproposizione di istanze inerenti contratti simili a quelli fino a quel momento analizzati, i profili che avrebbero richiesto una revisione e/o una riformulazione più attenta.

²⁷ Rispettivamente inerenti: Istanza di certificazione; Provvedimento di certificazione dei contratti di lavoro; Provvedimento di rigetto della istanza di certificazione dei contratti di lavoro; Regolamento Commissione di certificazione; Linee guida alla certificazione.

3. La certificazione dei contratti di lavoro e le altre ipotesi di certificazione

3.1. Inquadramento generale

La certificazione del *contratto* di lavoro costituisce per certo la colonna portante della disciplina dettata dagli artt. 75-84, d.lgs. n. 276/2003. Su tale impianto si è inserito l'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008, così come modificato dal d.lgs. n. 106/2009, il quale ha mostrato di cogliere l'importanza delle ripercussioni che un dato tipo di organizzazione può avere sul *rapporto*: aspetto, peraltro, disvelato dalle prassi attuate in questi anni dalle commissioni di certificazione effettivamente operative, certamente innovativo ma di ampia portata quanto a possibili sviluppi futuri dell'istituto.

Oltre a questi aspetti, su cui si tornerà nel prosieguo, pare opportuno concentrare innanzitutto l'attenzione sul fatto che, in virtù di una certa lettura che ne viene data, la formulazione dell'art. 75 parrebbe significare che la certificazione possa fare riferimento al solo momento genetico del rapporto, non potendo invece considerare le modalità di concreto svolgimento dello stesso. Numerosi dubbi sono così sorti su quale sia il momento in cui le parti possano richiedere la certificazione: se sia possibile, cioè, presentare l'istanza anche in corso di esecuzione del rapporto, oppure se ciò sia consentito soltanto *ex ante*, cioè prima che il contratto riceva esecuzione.

Il dato normativo non risulta decisivo per la soluzione del quesito, ponendosi, accanto alla disposizione appena menzionata, altre disposizioni che lasciano intendere la possibilità di ricorrere alla certificazione anche durante l'esecuzione del contratto (l'attività di assistenza e consulenza di cui all'art. 81, ad esempio, può essere svolta anche con riguardo alle modifiche del programma negoziale).

Il perseguimento dell'intento deflattivo del contenzioso e della creazione di una virtuosa collaborazione tra gli operatori del diritto volta alla promozione della legalità impongono di ritenere – anche a prescindere dalle inequivocabili innovazioni del quadro legale scaturite dalla l. n. 183/2010 – che la certificazione possa svolgersi anche durante la fase attuativa del contratto, nella quale è consentito alla commissione un esame concreto delle reali dinamiche del rapporto. Il contenzioso in materia di qualificazione, in particolare, sorge il più delle volte in un momento successivo alla conclusione dell'accordo, quando cioè le parti si trovano ad attuare ciò che hanno concordemente stabilito. È nella fase di esecuzione del contratto che, in altre parole, si presentano i problemi di più difficile soluzione e le parti entrano in conflitto.

L'attenzione deve pertanto spostarsi sulla delicata questione degli strumenti di indagine a disposizione delle commissioni di certificazione. I poteri istruttori degli enti certificatori paiono infatti limitati all'analisi dei documenti allegati

all'istanza e all'audizione delle parti, il che complica l'esame circa l'effettiva volontà di queste ultime.

Proprio per questo sono stati in molti a ritenere che la forza deflattiva del contenzioso propria dell'istituto sia significativamente compromessa in ragione del suo più grande limite intrinseco, costituito dalla impossibilità di cogliere la concreta evoluzione del rapporto attraverso, ad esempio, la raccolta di testimonianze di soggetti terzi. In verità, in sede di applicazione dell'istituto si ha avuto modo di verificare che spesso è possibile, per le commissioni, raccogliere in corso di istruttoria anche informazioni ulteriori rispetto a quelle – limitate per propria natura – che potrebbero derivare dalla documentazione presentata (o richiesta quale integrazione) o dalle audizioni delle parti contrattuali. Ciò in quanto non è rara l'eventualità che le aziende istanti presentino contemporaneamente, alla commissione adita, un numero anche rilevante di contratti da esaminare: questo consente una sorta di “controllo incrociato” delle differenti dichiarazioni rese in sede di audizione da parte dei lavoratori, controllo che mina fortemente la possibilità, per l'azienda, di celare modelli di organizzazione del lavoro incompatibili, in concreto, con le tipologie contrattuali prescelte.

Le audizioni dei prestatori di lavoro (effettuate tramite questionari che il commissario istruttore fa compilare per verificare le modalità di svolgimento della prestazione lavorativa) si svolgono poi in assenza di preposti e/o responsabili aziendali, e le relative risultanze non sono allegate al provvedimento di rigetto/certificazione che viene inviato, al termine della procedura, alla azienda ed al prestatore di lavoro. Questo permette a quest'ultimo di rispondere liberamente, in quanto i verbali di audizione, anche alla luce della giurisprudenza del Consiglio di Stato, potranno essere richiesti dalle parti solo nel caso insorga una controversia tra le medesime.

Nella sua versione originaria, l'art. 75, d.lgs. n. 276/2003, prevedeva che la certificazione dei contratti di lavoro potesse riguardare soltanto le tipologie contrattuali nello stesso art. 75 elencate: lavoro intermittente, lavoro ripartito, lavoro a tempo parziale, lavoro a progetto, contratti di associazione in partecipazione (con apporto di attività lavorativa). L'art. 84 aggiungeva poi i contratti di appalto. Il legislatore si era quindi inizialmente concentrato, nel delimitare il campo operativo entro cui sperimentare l'istituto, sui tipi contrattuali interessati dal d.lgs. n. 276/2003 (in quanto da quest'ultimo creati o significativamente modificati). Era attorno a queste novità legislative che si era infatti previsto il moltiplicarsi del contenzioso. L'ambito di operatività della certificazione ha subito tuttavia un primo ampliamento a poco più di un anno dalla propria introduzione nell'ordinamento. L'art. 18, d.lgs. n. 251/2004, sostituendo l'art. 75, d.lgs. n. 276/2003, ha infatti previsto che potessero essere oggetto di

certificazione tutti i contratti di lavoro, purché ciò fosse finalizzato a ridurre il contenzioso in materia di qualificazione.

3.2. L'estensione delle procedure di certificazione a tutte le tipologie contrattuali in cui viene dedotta direttamente o indirettamente una prestazione di lavoro

A fronte dei dubbi interpretativi che la generica formulazione dell'art. 75 d.lgs. n. 276/2003, così come introdotto dall'art. 18, d.lgs. n. 251/2004, aveva posto relativamente a quali fossero i contratti da ritenersi "di lavoro", e perciò certificabili, il legislatore è intervenuto sostituendo nuovamente l'articolo. La nuova versione dell'art. 75, così come prevista dall'art. 30, comma 4, l. n. 183/2010, ha infatti esteso la facoltà di ricorrere alla certificazione per tutti quei contratti in cui sia dedotta, direttamente o indirettamente, una prestazione di lavoro. Ancora una volta è stata utilizzata una locuzione generica che estende i confini di applicazione della certificazione. Non esiste più il limite di applicazione ai contratti di lavoro o all'appalto e si possono così certificare anche contratti commerciali purché venga dedotta almeno indirettamente una prestazione di lavoro. Posto che l'espressione «dedotta indirettamente» non ha però un significato particolarmente chiaro, si possono ritenere potenzialmente certificabili anche contratti largamente utilizzati nelle prassi commerciali quali ad esempio la subfornitura industriale, il trasporto, il *franchising*, l'*engineering* e il *marketing*. L'unico limite rimane il fine a cui deve tendere la certificazione, che deve sempre essere identificato nella riduzione del «contenzioso in materia di lavoro». Viene quindi rafforzata la funzione di prevenzione del contenzioso lavoristico propria della certificazione, non rilevando quale fattispecie contrattuale lo generi.

Anche riguardo ai contratti in cui viene dedotta almeno indirettamente una prestazione di lavoro, le commissioni potranno allora essere adite non solo ai fini della attivazione di una procedura di certificazione, ma anche per le attività di consulenza e assistenza di cui all'art. 81, d.lgs. n. 276/2003. Nella fase di stipula del contratto le commissioni potrebbero inoltre attestare l'effettiva volontà congiunta delle parti di adottare determinate pattuizioni.

3.3. L'appalto

Altra importante competenza attribuita alle commissioni di certificazione previste dall'art. 76 è quella che concerne la certificazione dei contratti di appalto.

Gli appalti, in virtù dell'ultima versione dell'art. 75, d.lgs. n. 276/2003, possono essere oggetto di certificazione sia in quanto contratti in cui viene dedotta indirettamente una prestazione di lavoro, sia in quanto contratti espressamente richiamati dall'art. 84, d.lgs. n. 276/2003, il quale infatti dispone che le procedure di certificazione possano essere utilizzate anche in relazione ai contratti di appalto, sia in sede di stipulazione degli stessi, sia nelle fasi di attuazione del relativo programma negoziale, ai fini della distinzione concreta tra somministrazione di lavoro e – appunto – appalto.

Tale distinzione ha un sostanziale rilievo dal punto di vista pratico, in quanto la competenza assegnata alle commissioni dall'art. 75 permetterà alle medesime di occuparsi di una serie di aspetti che vanno oltre alla concreta distinzione tra il contratto di appalto e la somministrazione di lavoro. Potrà quindi essere sottoposta alla attenzione della commissione di certificazione ogni questione inerente l'appalto finalizzata a ridurre il contenzioso in materia di lavoro.

Tradizionalmente, comunque, la previsione in materia di certificazione dei contratti di appalto deve essere interpretata in maniera funzionale al quadro delle rilevanti modifiche apportate dal d.lgs. n. 276/2003 alla disciplina del relativo contratto. Il decreto ha infatti rovesciato l'impostazione tradizionale secondo cui l'interposizione di manodopera era vietata, se non in casi eccezionali.

Tale lettura era indotta dallo schema per lungo tempo condiviso secondo cui il datore di lavoro si appropria della prestazione di lavoro del lavoratore in cambio di una remunerazione e del riconoscimento di diritti e tutele. Storicamente, infatti, uno dei principi cardine del nostro ordinamento è stato quello della necessaria coincidenza tra titolare formale del contratto di lavoro ed effettivo utilizzatore della prestazione lavorativa. L'esigenza di impedire l'elusione delle tutele inderogabili del diritto del lavoro e la vanificazione dell'azione collettiva ha infatti indotto il legislatore a improntare gli assetti del diritto del lavoro al principio secondo cui colui che utilizza nel proprio interesse le prestazioni di un lavoratore deve, in linea di principio, anche assumersene i relativi costi e responsabilità.

Ove ciò non accada si assiste ad un rapporto interpositorio in cui un imprenditore si avvale di forza lavoro con la quale non ha alcun rapporto diretto e che fa capo ad un altro imprenditore. Tale rapporto interpositorio può essere diretto, nel caso della somministrazione, o indiretto, nel caso delle esternalizzazioni come ad esempio l'appalto. Nel primo caso, infatti, il lavoratore presterà la propria attività direttamente a favore dell'utilizzatore anche se il proprio rapporto di lavoro sarà con il somministratore, mentre nel secondo caso l'appaltante fruirà solo della prestazione finale, non avendo nessun contatto con il lavoratore dell'appaltatore. La mancanza di rapporto diretto tra chi beneficia della prestazione e chi la effettua, che si riscontra ogni volta in cui si differisca dallo

schema tradizionale, ha portato il legislatore a temere il proliferare di forme di sfruttamento dei lavoratori. Per evitare tale eventualità ha così introdotto la l. n. 1369/1960 che prevedeva un regime di assoluta rigidità volto a scoraggiare ogni tipo di dissociazione imprenditoriale e a indurre le imprese ad organizzarsi utilizzando rapporti di lavoro stabile e a tempo pieno.

Un tale quadro normativo difficilmente avrebbe potuto conciliarsi con la globalizzazione dell'economia e l'evoluzione dei modelli organizzativi: così, il d.lgs. n. 276/2003 ha abrogato la l. n. 1369/1960 attenuando le rigidità caratteristiche del precedente regime e cercando di discernere i casi in cui il rapporto interpositorio risponda a legittime esigenze aziendali, rispetto a quelli in cui il ricorso a soggetti che si interpongono tra datore di lavoro e utilizzatore sia meramente strumentale ad un aggiramento delle tutele di legge e di contratto collettivo o, comunque, ad una deresponsabilizzazione del beneficiario della prestazione di lavoro.

Il d.lgs. n. 276/2003 ha dovuto poi fronteggiare anche il mutamento dei processi produttivi e la diffusione di nuove realtà ed esigenze nel mercato del lavoro che comportano un sempre più ampio ricorso ad appalti c.d. leggeri, in cui l'apporto dell'appaltatore è di natura essenzialmente immateriale (competenza, esperienza, *know-how*, organizzazione), ed è scarso l'impiego di beni materiali (casi che difficilmente si concilierebbero con la definizione di appalto presente nell'art. 1655 c.c. così come tradizionalmente intesa in dottrina e giurisprudenza).

L'art. 29, d.lgs. n. 276/2003, aggiornando il contenuto della definizione codicistica, ha così stabilito che l'organizzazione dei mezzi necessari da parte dell'appaltatore (caratteristica essenziale del contratto di appalto) può risultare anche dall'esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto, nonché dall'assunzione del rischio d'impresa, in relazione alle esigenze dell'opera o del servizio dedotti in contratto.

La circ. Min. lav. n. 5/2011 spiega in maniera esauriente la portata dell'art. 29 d.lgs. n. 276/2003, dichiarando che «anche il nostro ordinamento giuridico, seppure in ritardo rispetto a quanto avvenuto in altri Paesi, ha avviato un processo di modernizzazione del quadro normativo di riferimento in materia, fermo restando il rispetto di determinati obblighi finalizzati, in via generale, a salvaguardare i diritti dei prestatori di lavoro coinvolti nei processi di esternalizzazione. L'inadeguatezza e l'inattualità del precedente quadro normativo, a fronte del mutato contesto produttivo imprenditoriale e della evoluzione dei modelli di organizzazione del lavoro, sono state superate con l'intervento della riforma del mercato del lavoro operata dal d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, che ha permesso di valutare come opportunità e non più come una strategia rischiosa, sul piano organizzativo, la traslazione all'esterno, in capo

all'appaltatore, sia pure solo in parte, del risultato produttivo e delle responsabilità connesse all'utilizzo della forza-lavoro».

Con la diversa apertura all'istituto sancita dal d.lgs. n. 276/2003 è emersa tuttavia anche la necessità di creare uno strumento di garanzia contro ogni abuso e contro le interposizioni illecite, che scongiurasse i maggiori rischi connessi alla "impalpabilità" della definizione di appalto (quali ad esempio la proliferazione di "imprese fantasma" e la diffusione di pratiche elusive e simulatorie). Per questo, il legislatore ha attribuito alle commissioni di certificazione il potere di verificare la genuinità dei contratti di appalto, anticipando ed alleggerendo gli oneri delle verifiche ispettive e dando al contempo alle imprese l'occasione per accreditarsi sul mercato attraverso la certificazione, possibile patente di credibilità ed affidabilità per gli appaltatori che vi facciano ricorso.

Con il mutamento del quadro normativo sono così emersi dalla giurisprudenza e dalla prassi amministrativa alcuni indici utili a individuare le caratteristiche necessarie per attestare la genuinità dell'appalto. Tali indici costituiscono evidentemente anche il punto di riferimento su cui le commissioni di certificazione fondano le proprie analisi e quindi i provvedimenti di certificazione o di rigetto.

La procedura di certificazione prende le mosse da una istanza che le parti del contratto di appalto inviano, debitamente compilata e sottoscritta, ad una delle commissioni di certificazione individuate dall'art. 76, d.lgs. n. 276/2003. Le parti sono poi tenute ad inviare alla commissione, innanzitutto, i documenti di identità delle parti, il contratto di appalto ed i relativi allegati, al fine di consentire alla commissione lo svolgimento dell'istruttoria documentale di base. Tale analisi sarà basata sui predetti indici per verificare se sin dal dato contrattuale emerga la genuinità dell'appalto.

Più precisamente, nella già richiamata circ. n. 5/2011 vengono ripresi vari orientamenti espressi dal Ministero del lavoro, così che può essere individuata una serie di aspetti che dovranno essere oggetto dell'analisi sulla genuinità dell'appalto:

– *Esercizio del potere organizzativo e direttivo*

Contratti di appalto per attività che non richiedono un rilevante impiego di beni strumentali e in cui la consistenza organizzativa dell'appaltatore è esigua non avrebbero superato il vaglio di legittimità previsto dalla l. n. 1369/1960. Posto che una tale chiusura sarebbe stata dannosa in una economia moderna, il legislatore del 2003 ha interpretato l'organizzazione dei mezzi in senso ampio, allargando il campo di indagine sulla genuinità dell'appalto non solo in relazione ai beni materiali, ma anche all'accertamento su chi concretamente esercita il potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati. Si supera quindi la presunzione legale dell'art. 1, comma 3, l. n. 1369/1960, secondo cui costituiva

appalto illecito la sola circostanza che l'appaltatore impiegasse capitali, macchine ed attrezzature fornite dall'appaltante. Sul punto il Ministero del lavoro si era pronunciato anche con l'interpello n. 77/2009²⁸ in cui Confindustria poneva il problema degli appalti effettuati da imprese che svolgono attività di particolare complessità e specializzazione, fortemente orientate alla qualità e alla innovazione tecnologica, e in cui i soggetti appaltatori possono, per motivi oggettivi, non disporre immediatamente delle dotazioni necessarie per l'esecuzione dei lavori. Il Ministero del lavoro analizza il dettato del primo comma dell'art. 29, d.lgs. n. 276/2003, da un punto di vista spiccatamente pratico proprio per adeguare la fonte normativa alle esigenze delle imprese che si trovano ad operare in ambiti in cui l'apporto di forza lavoro prevale sui mezzi. Viene quindi ritenuto superato il riferimento al dato formale della proprietà dei mezzi diversi dalla forza lavoro e viene preferita un'analisi dell'assetto organizzativo complessivo dell'appalto. Il fattore decisivo viene visto almeno nella presenza di una c.d. soglia minima di imprenditorialità che la struttura imprenditoriale deve presentare. Viene infatti rilevato come l'art. 29, d.lgs. n. 276/2003, non affronti l'argomento del titolo giuridico che permette l'utilizzo dei mezzi necessari per l'esecuzione del contratto, e pertanto è ritenuto possibile che tali mezzi siano di proprietà del committente. Pare invece necessario che vi sia una corretta regolazione economica dell'utilizzo dei medesimi, oltre che una corretta divisione del costo della somministrazione di energia elettrica, gas e forza motrice eventualmente erogate da un impianto unico centralizzato. A tal proposito, occorre evidenziare che l'impiego di beni di proprietà dell'appaltatore avviene prevalentemente, ma non esclusivamente, nell'ambito di appalti endoaziendali e cioè di quelli svolti all'interno dell'impresa committente, la quale affida ad una impresa esterna (appaltatrice) lo svolgimento di determinate attività «inerenti al complessivo ciclo produttivo del committente»²⁹.

Sul punto si è espressa anche la giurisprudenza, secondo cui, in base all'art. 29 del d.lgs. n. 276/2003, «gli elementi necessari perché vi sia appalto di lavoro sono [...] l'organizzazione dei mezzi e l'assunzione del rischio di impresa. L'organizzazione dei mezzi non coincide con il diretto e personale conferimento delle attrezzature destinate al servizio ma principalmente con l'assunzione e la direzione degli operatori impiegati. I mezzi materiali possono essere perciò forniti anche dal soggetto che riceve il servizio, purché la responsabilità del loro utilizzo rimanga in capo all'appaltatore e purché attraverso la fornitura di tali mezzi non sia invertito il rischio di impresa, che deve in ogni caso gravare sull'appaltatore»³⁰.

²⁸ Consultabile in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Appalto e subappalto*.

²⁹ Cass. n. 17049/2008.

³⁰ Cfr., fra le più recenti, TAR Brescia 13 novembre 2008, n. 1627.

Altri precedenti giurisprudenziali paiono coerenti con l'orientamento ora riportato, tanto da statuire che «in tema di distinzione tra appalto e somministrazione di manodopera, ricorre la prima fattispecie qualora l'appaltatore-somministratore non si sia limitato a fornire il proprio personale qualificato, mettendolo a disposizione del committente-utilizzatore, ma abbia erogato il servizio con propria organizzazione e gestione autonoma, assumendosi il rischio d'impresa e senza diretti interventi dispositivi e di controllo del committente»³¹; più recentemente, è stato affermato che «ai sensi dell'art. 29 d.lgs. 276/2003 [...] è illecito l'appalto svolto a mezzo di una prestazione di lavoro subordinato ove sia del tutto assente il tratto qualificante della direzione tecnica ed organizzativa della prestazione da parte dell'appaltatore»³².

Il rapporto fra conferimento di mezzi materiali per l'esecuzione del servizio appaltato ed organizzazione del lavoro pare ben inquadrato in altre pronunce, secondo cui «ai sensi dell'art. 29 d.lgs. n. 276 del 2003, l'organizzazione dei mezzi ben può consistere nella sola organizzazione del lavoro senza l'impiego di rilevanti capitali e attrezzature, ma ciò soltanto quando il tipo di opera o di servizio da realizzare siano tali per cui debba ritenersi principale o prevalente l'organizzazione del lavoro rispetto all'impiego di macchinari e attrezzature»³³.

Sulla stessa linea è stato ribadito che «a norma dell'art. 29 d.lgs. n. 276 del 2003, elemento sufficiente perché possa configurarsi un genuino appalto di servizi è (insieme all'assunzione del rischio d'impresa) l'organizzazione dei mezzi da parte dell'appaltatore, la quale, in relazione agli appalti *labour intensive*, è suscettibile di concretarsi nel solo esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori. Ne consegue che l'utilizzo di strumenti di proprietà del committente non costituisce, di per sé, elemento decisivo per la qualificazione del rapporto in termini di appalto o interposizione vietata»³⁴.

Proprio perché gli appalti interni, benché giuridicamente leciti, presentano rischi maggiori di dissimulazione di un fenomeno interpositorio (che si realizza quando le prestazioni lavorative vengono utilizzate dal committente a fronte di un'imputazione formale del rapporto di lavoro in capo allo pseudo appaltatore), è stato precisato³⁵ che possono costituire oggetto di un appalto lecito endoaziendale tutte le attività strettamente inerenti il ciclo produttivo del committente, alla condizione che siano in grado di fornire un autonomo risultato produttivo, in quanto risulti individuabile una organizzazione e una gestione autonoma

³¹ Cfr. Trib. Novara, 13 marzo 2007.

³² Cfr. Trib. Pisa 10 luglio 2009, n. 268.

³³ Cfr. Trib. Roma 7 marzo 2007, n. 6263.

³⁴ Cfr. Trib. Milano 5 febbraio 2007.

³⁵ Cfr. anche interpello n. 37/2011.

dell'appaltatore, con l'assunzione dei correlativi rischi economici e della responsabilità del risultato pattuito³⁶.

Infatti, ai fini della legittimità degli appalti endoaziendali assume carattere decisivo «l'individuazione del soggetto che esercita effettivamente il potere direttivo sui lavoratori impiegati assumendone il relativo rischio, senza limitare il proprio intervento alla mera gestione amministrativa del rapporto di lavoro»³⁷.

Coerentemente, il fenomeno dell'interposizione illecita sussiste tutte le volte in cui l'appaltatore mette a disposizione del committente una mera prestazione lavorativa, rimanendo in capo all'appaltatore i soli compiti di gestione amministrativa del rapporto (retribuzione, oneri contributivi, pianificazione delle ferie e delle turnazioni), ma senza che da parte sua vi sia un effettivo esercizio dei poteri direttivi nei confronti dei lavoratori e una reale organizzazione dell'intera prestazione o del servizio, finalizzata ad un risultato produttivo autonomo³⁸.

Si supera, così, la passata distinzione tra appalti leciti e illeciti, basata sulla circostanza che, nelle forme lecite di appalto, il committente si rivolge, per l'esecuzione di un'opera o un servizio, ad altro soggetto (appaltatore) in possesso di una propria e reale organizzazione di uomini e di mezzi.

In tal modo non assume più rilevanza il criterio della sussistenza della componente materiale nella gestione dell'appalto, rappresentata essenzialmente dall'effettivo apporto da parte dell'appaltatore di capitali, macchine e attrezzature³⁹.

In tal modo cade ogni preclusione nei confronti degli appalti in cui l'appaltatore risulti mero organizzatore di beni immateriali.

– *Rischio di impresa*

Oltre al profilo attinente l'esercizio del potere organizzativo e direttivo, il primo comma dell'art. 29 d.lgs. n. 276/2003 menziona anche l'assunzione da parte dell'appaltatore del rischio di impresa. Tale concetto viene definito in maniera più precisa dal Ministero del lavoro nelle *Linee guida alla certificazione* allegate alla circolare n. 48/2004⁴⁰ e successivamente nella circolare n. 5/2011. Vengono indicati a mero titolo esemplificativo e senza pretese di esaustività alcuni indici rivelatori della sussistenza del rischio di impresa:

- l'appaltatore ha già in essere una attività imprenditoriale che viene esercitata abitualmente;

³⁶ Cfr. Cass. n. 15337/2002; Cass. n. 14302/2002.

³⁷ Cfr. Cass. n. 8643/2001; Cass. n. 16788/2006; Cass. n. 17049/2008; Cass. n. 3861/2008; Cass. n. 4721/2009; Cass. n. 24625/2009.

³⁸ Cfr. Trib. Monza 10 marzo 2009.

³⁹ Cfr. Cass. n. 5087/1998; Cass. n. 3196/2000; Cass. n. 8643/2001; Cass. n. 12546/2003; Cass. n. 16767/2005; Cass. n. 15693/2009.

⁴⁰ Consultabile in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Certificazione*.

- l'appaltatore svolge una propria attività produttiva in maniera evidente e comprovata;
- l'appaltatore opera per conto di differenti imprese da più tempo o nel medesimo arco temporale considerato.

L'assunzione del rischio di impresa espone, così, l'appaltatore all'eventuale risultato negativo della sua attività, qualora l'opera o il servizio non vengano portati a compimento ovvero si manifesti un rapporto negativo tra costi e benefici dell'attività stessa.

– *Contratti di appalto concernenti lavori specialistici*

Il Ministero del lavoro, nelle *Linee guida alla certificazione* allegate alla circolare n. 48/2004 ha inoltre individuato criteri aggiuntivi da utilizzare nel caso di contratti d'appalto concernenti lavori specialistici per i quali non risulta rilevante l'utilizzo di attrezzatura o di beni strumentali, specificando che in tal caso «devono essere acquisite notizie in ordine al *know how* aziendale o alle elevate professionalità possedute dal personale impiegato nell'ambito dell'appalto, nonché indicazioni sulle modalità di esercizio del potere organizzativo e direttivo dei lavoratori».

– *Principali elementi del contratto*

Il Ministero del lavoro, nella circolare n. 05/2011, richiama le *Linee guida alla certificazione* allegate alla circolare n. 48/2004 in cui veniva evidenziata l'esigenza di esaminare attentamente i principali elementi del contratto: «attività appaltata, durata presumibile del contratto, dettagli in ordine all'apporto dell'appaltatore ed in particolare precisazioni circa l'organizzazione dei mezzi necessari per la realizzazione dell'opera o del servizio dedotto in contratto».

Nella circ. del 2011 il Ministero estende poi la verifica anche ad altri aspetti, quali:

- l'iscrizione nel registro delle imprese, con particolare riguardo alla data, all'oggetto sociale, nonché al capitale sociale;
- il libro giornale ed il libro degli inventari;
- il Libro unico del lavoro per le scritturazioni afferenti alla data di assunzione, nonché alle qualifiche e mansioni dei lavoratori impiegati nell'appalto;
- il documento unico di regolarità contributiva (c.d. DURC).

Il documento contrattuale può essere decisivo per far comprendere all'interprete la genuinità dell'appalto, pertanto è opportuno redigerlo con particolare attenzione⁴¹.

Dalle premesse deve emergere la peculiarità dell'apporto dell'appaltatore, in termini di utilità produttiva, rispetto alle specifiche esigenze del committente. Tale

⁴¹ Per un approfondimento sui profili contrattuali dell'appalto si veda M. Tiraboschi, *Formulario dei rapporti di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2011.

apporto deve trovare riscontro nella indicazione delle caratteristiche di specializzazione e professionalità proprie dell'appaltatore. La specializzazione dell'appaltatore può altresì essere testimoniata dalla presenza sul mercato risalente nel tempo, ovvero dalla dichiarazione relativa ai soggetti per i quali l'appaltatore già opera, trovandosi dunque in una situazione diversa dalla monocommittenza. Una corretta, puntuale e circostanziata redazione delle premesse costituisce quindi uno strumento importante per poter verificare già sul piano della rappresentazione contrattuale la genuinità dell'appalto e costituisce altresì, sul piano delle risultanze documentali e sul piano logico della progettazione contrattuale, il parametro rispetto a cui collocare l'organizzazione dell'appalto coerentemente con l'autonomia di impresa dell'appaltatore incaricato.

L'oggetto del contratto deve essere individuato e quindi indicato nel contratto in modo da rappresentare la complessità dell'opera o dei servizi affidati e la loro articolazione interna, così da evidenziare chiaramente l'utilità produttiva perseguita dal committente con il contratto e la professionalità propria dell'imprenditore incaricato per il raggiungimento del risultato atteso. In particolare, l'utilità produttiva perseguita deve essere suscettibile di autonoma valutazione, sia sotto il profilo dell'autonomia della fase del ciclo produttivo che è oggetto dell'esternalizzazione, sia sotto il profilo della materiale possibilità per il committente di acquisire, immediatamente e con efficienza, il risultato produttivo realizzato dall'appaltatore con la propria organizzazione d'impresa.

Il corrispettivo non deve essere individuato con riferimento diretto, o anche solo indiretto, alla quantificazione del personale utilizzato per l'esecuzione dell'opera o del servizio o alle ore di lavoro necessarie per l'esecuzione del contratto. In caso contrario, infatti, risulterebbe compromesso il requisito dell'assunzione del rischio d'impresa da parte dell'appaltatore.

Il testo del regolamento contrattuale, poi, nella disciplina degli obblighi reciproci delle parti in fase di esecuzione del contratto, deve essere adeguatamente rappresentativo di un modello di organizzazione della prestazione oggetto del contratto. La descrizione del modello organizzativo, dunque, è preordinata a escludere che vi possano essere occasioni di indebita ingerenza dell'organizzazione committente su quella appaltatrice, il cui assetto generale di obblighi deve essere coerente con la imprenditorialità presupposta dalla specifica articolazione dell'oggetto del contratto, secondo gli standard qualitativi espressi nel testo contrattuale stesso, ovvero eventualmente in un capitolato ad esso allegato facente parte integrante del contratto.

La netta demarcazione tra organizzazione produttiva del committente e organizzazione produttiva dell'appaltatore è particolarmente importante nel caso di appalto endoaziendale, dove l'esecuzione dell'appalto avviene in locali che si trovano nella disponibilità giuridica del committente. In particolare,

l'individuazione di una figura di coordinamento nell'ambito dell'organizzazione dell'appaltatore è necessaria, da un lato, per escludere ogni forma di ingerenza da parte del committente sull'esecuzione dell'appalto, e dall'altro per rendere possibile e coerente, con l'istituto contrattuale prescelto, i necessari flussi di comunicazione tra le due diverse organizzazioni d'impresa. La figura del referente dell'appaltatore, inoltre, rappresenta anche lo strumento utilizzato da quest'ultimo per l'esercizio del potere organizzativo e direttivo richiesto dalla legge.

In funzione dell'oggetto del contratto devono essere individuati i mezzi necessari e organizzati dall'appaltatore nella piena disponibilità di quest'ultimo durante l'esecuzione dell'incarico. Rispetto ai medesimi deve risultare chiara la coerenza tra l'oggetto del contratto e i mezzi di cui l'appaltatore dispone per l'esecuzione del medesimo contratto, siano essi risorse umane, mezzi strumentali, materiali e/o risorse finanziarie.

In particolare, poi, deve essere evidenziato nel contratto se l'attività in appalto si svolga in locali che si trovano nella disponibilità giuridica del committente, vale a dire se si tratti di appalto endoaziendale, ovvero se essa si svolga in un luogo sottratto alla disponibilità del committente. Soprattutto nel primo caso sarà opportuno prevedere clausole di tipo organizzativo che tendano a rimarcare l'autonomia organizzativa dell'appaltatore, proprio in una situazione in cui sono fisicamente presenti nel medesimo luogo sia l'organizzazione aziendale del committente, sia quella dell'appaltatore. Particolare attenzione deve poi essere prestata, da un lato, a esplicitare i punti di contatto tra le due organizzazioni aziendali coesistenti nel medesimo luogo lavorativo, evidenziandone l'autonomia nella gestione delle fasi produttive di rispettiva competenza, e dall'altro a individuare un adeguato sistema di coordinamento tra le medesime. Inoltre, sempre nell'ottica di rendere riconoscibile l'esistenza di una autonoma organizzazione dell'appaltatore rispetto a quella del committente, assai utile può essere allegare al contratto un modello organizzativo del tipo "input-trasformazione-output" che evidenzi sia le attività facenti parte della fase produttiva oggetto del contratto di appalto, sia gli spazi fisici all'interno del medesimo luogo di lavoro in cui autonomamente opera l'organizzazione dell'appaltatore rispetto a quella del committente.

– *Distinzione tra ambiti di competenza di appaltante ed appaltatore*

Come visto, gli appalti endoaziendali sono quelli che integrano un potenziale di criticità più elevato, in quanto appaltante e appaltatore sono chiamati a lavorare nella medesima struttura. In tal caso diviene quindi essenziale riuscire a tenere differenziati gli ambiti di competenza e a far sì che l'appaltatore operi in completa autonomia negli spazi a lui affidati dall'appaltante. L'unico caso in cui l'appaltante può legittimamente controllare l'attività dell'appaltatore è previsto dall'art. 1662 c.c., che assegna all'appaltante la facoltà di verifica nel corso di

esecuzione dell'opera. In tal caso l'autonomia dell'appaltatore viene subordinata al diritto dell'appaltante di controllare, durante l'esecuzione, il corretto svolgimento delle attività dedotte in contratto per poter porre rimedio ad eventuali irregolarità. Non viene posto un limite a tale facoltà, ma si ritiene che debba sempre essere giustificata e non possa essere tale da danneggiare o rallentare il processo produttivo dell'appaltatore.

Al di là di tale eventualità, vi deve essere una netta distinzione tra i due imprenditori. Anche il Ministero del lavoro, nell'interpello n. 77/2009, afferma che nell'indagine volta a verificare la genuinità dell'appalto verranno valutate anche «le particolari modalità di coordinamento tra le imprese interessate per escludere commistione/sovrapposizione tra le due realtà organizzative, la specifica e rigorosa attenzione alla disciplina in tema di interferenze, il pieno rispetto degli standard di sicurezza previsti per attrezzature e dotazione, la previsione – nel caso in cui l'appaltatore operi in cantieri già esistenti del committente – di adeguati strumenti per rendere del tutto evidente, anche sul piano logistico, la separazione tra le due imprese e le rispettive fasi della produzione».

Al fine di avere la cognizione più completa sulla effettiva natura del contratto, la Commissione di certificazione istituita presso il Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi del Dipartimento di Economia aziendale dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia ha ad esempio adottato una buona prassi consistente nella richiesta, avanzata in corso di procedura di certificazione ad appaltante ed appaltatore, di consentire la visita dei locali aziendali o comunque del luogo in cui l'appalto ha o avrà esecuzione. In questo modo la Commissione può realmente rendersi conto del concreto atteggiarsi dei rapporti tra le parti istanti, allo stesso tempo traendo le debite conclusioni in caso di rifiuto di queste ultime a consentire la verifica.

Peraltro, sulla base delle medesime considerazioni che hanno motivato le richieste di accessi istruttori nell'ambito della procedura di certificazione dei contratti di appalto, la Commissione ha poi da tempo ragionato sulla possibilità/opportunità di redigere anche un verbale istruttorio in tutti i casi in cui una prestazione di lavoro – autonoma o inquadrabile nell'ampio novero delle collaborazioni coordinate e continuative – venga svolta nei luoghi di disponibilità di parte committente. Questo in quanto un esame dei luoghi e delle modalità organizzative-gestionali prescelte (anche sotto il profilo della comprensione dei programmi informatici adottati) si è rivelata fondamentale per comprendere il funzionamento della organizzazione nel suo complesso e la sua compatibilità con i requisiti di autonomia che dovrebbero caratterizzare i rapporti di lavoro instaurati.

Ulteriori profili di scrutinio possono infine essere quelli attinenti alla responsabilità del committente sia con riguardo ai crediti dei lavoratori e degli enti previdenziali per i profili connessi agli adempimenti obbligatori, sia in materia di salute e sicurezza.

3.4. La somministrazione

Sulla possibilità di ricorrere alla certificazione del rapporto di somministrazione di lavoro, o meglio – visto che il contratto di lavoro tra lavoratore e somministratore è stato dai più ritenuto certificabile fin dalle prime formulazioni normative a riguardo – del contratto commerciale di somministrazione, ai sensi degli artt. 75 e ss. del d.lgs. n. 276/2003, è intervenuto l’interpello 22 dicembre 2009, n. 81, che, su iniziativa dell’Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, ha chiarito che «la somministrazione di lavoro si realizza, di fatto, attraverso un evidente “collegamento negoziale” tra i due contratti (contratto di lavoro e contratto commerciale fra agenzia e utilizzatore) singolarmente considerati. Conseguentemente, trattandosi di una unica fattispecie relativa a un contratto di lavoro a formazione progressiva e struttura complessa [...], sembra potersi argomentare che anche per la somministrazione di lavoro, complessivamente intesa, si versi in una delle ipotesi che rientrano nell’ambito di applicazione dell’istituto secondo quanto previsto dall’art. 75 del d.lgs. n. 276 del 2003 in virtù del quale “[a]l fine di ridurre il contenzioso in materia di qualificazione dei contratti di lavoro, le parti possono ottenere la certificazione del contratto”».

Su tale posizione sono poi intervenute, come noto, le disposizioni di cui alla l. n. 183/2010, che, aggiornando l’art. 75, hanno reso evidente che possono essere sottoposti alla procedura di certificazione anche i contratti commerciali di somministrazione, posto che risultano ora certificabili tutti i contratti «in cui sia dedotta, direttamente o indirettamente, una prestazione di lavoro».

3.5. Le rinunce e le transazioni

L’attività delle commissioni di certificazione non si limita, come già visto, alla qualificazione dei contratti di lavoro. Nonostante questa costituisca chiaramente l’impegno caratterizzante per le commissioni, il d.lgs. n. 276/2003 prevede altre importanti competenze per gli enti certificatori.

L’art. 82 stabiliva, nella sua originaria formulazione, che le commissioni costituite presso gli enti bilaterali – e soltanto queste – sarebbero state competenti

a certificare le rinunzie e transazioni di cui all'art. 2113 c.c., a conferma della volontà abdicativa o transattiva delle parti; in seguito, la l. n. 183/2010 ha attribuito tale competenza anche a tutte le altre sedi certificatorie.

Le rinunzie e transazioni, secondo quanto espressamente previsto dall'art. 2113 c.c., sono generalmente invalide, ad eccezione di quelle che avvengono dinanzi alle sedi indicate dall'ultimo comma dell'art. 2113 c.c., in cui le parti sono assistite da soggetti terzi e competenti.

Per tale motivo, le commissioni di certificazione, quali organi terzi, imparziali e competenti, sono state abilitate a certificare le rinunzie e transazioni, nel caso in cui le parti volontariamente decidessero di disporre di diritti già entrati a far parte del loro patrimonio giuridico.

Non si tratta – pare – di un'ipotesi di derogabilità assistita, nonostante una parte della dottrina ravvisi in essa un meccanismo con cui le parti possano determinare la sorte di diritti futuri attraverso la formazione o modificazione nel regolamento contrattuale nel suo divenire. La norma non fa che allargare la sfera dei soggetti abilitati ad assistere le parti nel compimento degli atti dispositivi: ecco perché si è parlato di “disponibilità assistita”.

Quanto alla efficacia giuridica delle rinunzie e transazioni effettuate presso le commissioni di certificazione, pare che possa essere quella prevista dall'art. 2113 c.c., comma 4.

3.6. Il regolamento interno di cooperativa

L'art. 6, l. n. 142/2001, impone alle cooperative di definire un regolamento interno che indichi le tipologie di rapporti che esse intendano attuare con i soci lavoratori e le modalità di svolgimento delle prestazioni lavorative di tali soci.

L'art. 83, d.lgs. n. 276/2003, estende la procedura di certificazione anche all'atto di deposito di tale regolamento.

La particolarità di tale funzione risiede nel fatto che in questo caso, a poter essere certificato, non è un contratto di lavoro, né in senso più ampio un accordo in cui sia dedotta, in maniera diretta o indiretta, una prestazione di lavoro, ma un atto unilaterale di natura societaria. I rapporti di lavoro instaurati tra la cooperativa ed i soci lavoratori, seppur necessariamente conformi a quanto generalmente previsto dal regolamento interno, nascono infatti da successivi singoli contratti di lavoro.

Il fine di tale attività, dunque, non è quello di qualificare un contratto.

In assenza di chiarimenti da parte del legislatore, sembra inoltre improbabile che l'art. 83, d.lgs. n. 276/2003, si inserisca nel generale disegno di deflazione del contenzioso, in ragione dell'essere il regolamento un *prius* rispetto al contratto di

lavoro, e sembra ancor più difficile ipotizzare che questo tipo di certificazione possa produrre nei confronti degli enti amministrativi “terzi” quegli stessi effetti che invece la certificazione dei contratti di lavoro produce.

Sembra allora potersi affermare che la maggiore utilità della certificazione dei regolamenti interni delle cooperative risieda nel contributo reso dalle commissioni alla verifica di una più complessiva “regolarità” nelle realtà cooperative, spesso teatro di elusioni e simulazioni – anche – con riferimento ai contratti di lavoro attivati. Nel regolamento interno, infatti, come sopra sottolineato devono essere disciplinate, tra l’altro, l’organizzazione interna della cooperativa e le modalità di svolgimento delle attività lavorative da parte dei soci lavoratori. Le Commissioni di certificazione, allora, potrebbero verificare la compatibilità tra le tipologie contrattuali prescelte per le diverse posizioni nell’organigramma e l’organizzazione aziendale, in modo da suggerire eventuali incongruità e creare il presupposto perché i successivi, singoli rapporti contrattuali sorgano e procedano in maniera genuina.

3.7. Il distacco

In merito alla possibilità di certificare il distacco, premessa necessaria ad alcune considerazioni essenziali risulta essere una brevissima descrizione dell’istituto giuridico, conosciuto dall’ordinamento quale ipotesi di mobilità della forza lavoro. Si tratta, in particolare, della ipotesi in cui un lavoratore venga temporaneamente inviato dal proprio datore di lavoro a svolgere la prestazione lavorativa alle dipendenze di un soggetto terzo.

Come noto, il nostro ordinamento ha conosciuto il divieto di interposizione nei rapporti di lavoro. Il d.lgs. n. 276/2003 ha innovato, rispetto al divieto in esame legittimando, il contratto di somministrazione di lavoro, ma solo a condizione che il somministratore sia un soggetto autorizzato e iscritto ad un apposito albo istituito presso il Ministero del lavoro.

Il distacco, tuttavia, non integra una violazione del divieto in esame se risponde a un interesse del datore di lavoro, ferma la temporaneità del ricorso all’istituto.

L’art. 30 del d.lgs. n. 276/2003, infatti, prevede che il distacco si verifica quando il datore di lavoro, per soddisfare un proprio interesse, pone temporaneamente uno o più lavoratori a disposizione di altro soggetto per l’esecuzione di una determinata attività lavorativa.

L’art. 30, tuttavia, non disciplina l’accordo che dà origine al distacco. Piuttosto, prende in considerazione la posizione del lavoratore e specifica alcuni profili di regolamentazione del rapporto di lavoro (in particolare individua

espressamente il titolare degli obblighi derivanti dal contratto di lavoro, e nello specifico del trattamento economico e normativo) e alcuni vincoli sussistenti in capo al datore di lavoro con riferimento a particolari ipotesi (distacco che comporti un mutamento di mansioni e distacco che comporti il mutamento della sede di lavoro ad una distanza superiore a 50 km rispetto alla sede cui il distaccato era precedentemente addetto).

Con riferimento al rapporto di lavoro, è in particolare necessario il consenso del lavoratore in caso di mutamento di mansioni. Con riferimento al rapporto tra distaccante e distaccatario, la delega dei poteri presuppone un accordo tra distaccante e distaccatario, e i due soggetti ben possono esplicitare questo accordo e regolamentarne i diversi profili.

Per ragionare sulla possibilità, per le commissioni di certificazione, di applicare la procedura di certificazione ad una operazione di distacco, si deve partire ancora una volta dall'art. 75, d.lgs. n. 276/2003, il quale prevedeva, nella sua formulazione originaria, che «al fine di ridurre il contenzioso in materia di qualificazione dei contratti di lavoro intermittente, ripartito, a tempo parziale e a progetto di cui al presente decreto, nonché dei contratti di associazione in partecipazione di cui agli articoli 2549-2554 del c.c., le parti possono ottenere la certificazione del contratto secondo la procedura volontaria stabilita» nel medesimo decreto.

Lo stesso articolo è stato, come già ricordato, successivamente modificato dall'art. 18, d.lgs. n. 251/2004 (con decorrenza 26 ottobre 2004): la “seconda” formulazione della disposizione in esame, in particolare, ha disposto che «al fine di ridurre il contenzioso in materia di qualificazione dei contratti di lavoro, le parti possono ottenere la certificazione del contratto». È stato sottolineato come il mutamento di formulazione dell'art. 75 abbia voluto con tutta probabilità indicare una diversa tecnica di individuazione dell'ambito di applicazione della procedura di certificazione: non più definito con riferimento a singole tipologie contrattuali espressamente individuate, bensì *per relationem* rispetto al fine che le parti – si noti, senza ulteriori specificazioni, di modo che si deve intendere l'espressione come relativa alle parti contrattuali e non con riferimento ad uno specifico tipo di contratto, come avrebbe potuto essere se i termini usati fossero stati *lavoratore e datore di lavoro* – perseguono con la procedura, il fine di ridurre il contenzioso in materia di qualificazione dei contratti di lavoro.

Tale mutamento è parso indicativo di una finalità di promozione della esigenza di certezza giuridica delle scelte imprenditoriali nel rispetto all'istanza di tutela degli interessi di tutti i soggetti coinvolti e, segnatamente, dei lavoratori. *Ratio* questa che trova riscontro nella natura volontaria della procedura e nella conseguente inidoneità della stessa a pregiudicare i diritti di soggetti che non sono stati in essa coinvolti.

In questo senso la formulazione appena richiamata è risultata altresì del tutto coerente con quanto previsto dall'art. 81, d.lgs. n. 276/2003, in base al quale «le sedi di certificazione svolgono anche funzioni di consulenza e assistenza effettiva alle parti contrattuali, sia in relazione alla stipulazione del contratto di lavoro e del relativo programma negoziale sia in relazione alle modifiche del programma negoziale medesimo concordate in sede di attuazione del rapporto di lavoro, con particolare riferimento alla disponibilità dei diritti e alla esatta qualificazione dei contratti di lavoro».

Dalla stessa prospettiva si osserva che la procedura di certificazione è espressamente prevista anche per il contratto di appalto e per il regolamento interno delle società cooperative.

Inoltre si rileva come la generale esigenza di promozione della certezza delle scelte imprenditoriali e di tutela delle posizioni giuridiche dei lavoratori sia espressamente considerata con particolare riferimento ai fenomeni interpositori, attesa la previsione di cui all'art. 84, d.lgs. n. 276/2003, secondo cui la certificazione del contratto di appalto è prevista «anche ai fini della distinzione concreta tra somministrazione di lavoro e appalto ai sensi delle disposizioni di cui al titolo III del d.lgs. n. 276 del 2003» (e al riguardo sembra opportuno segnalare che il titolo III del decreto ivi richiamato riguarda, oltre all'appalto, anche la somministrazione e il distacco).

Sul punto va poi ancora una volta sottolineato che l'ultima – ed attualmente vigente – formulazione dell'art. 75, d.lgs. n. 276/2003, prevede che possono essere sottoposti alla procedura di certificazione tutti i contratti «in cui sia dedotta, direttamente o indirettamente, una prestazione di lavoro»: per certo questo porta a riconoscere senza dubbio alcuno la possibilità di certificare un accordo di distacco.

Ancor prima della entrata in vigore della l. n. 183/2010, comunque, tenuto conto della natura volontaria della procedura di certificazione, dell'inidoneità della stessa a pregiudicare gli interessi di soggetti ad essa estranei e, segnatamente, nel caso in esame, dei lavoratori, della *ratio* sottesa alla introduzione dell'istituto e della constatazione che il ricorso alla procedura è stato fin dalla emanazione del d.lgs. n. 276/2003 espressamente previsto in caso di appalto e di regolamento di società cooperative, era possibile statuire che la procedura di certificazione poteva essere legittimamente attivata anche con riferimento all'accordo con cui distaccante e distaccatario decidono di attivare un distacco di manodopera, esplicitando i presupposti di legittimità dell'operazione e la disciplina dei rapporti tra loro intercorrenti per il periodo di distacco con riferimento alla prestazione del lavoratore distaccato.

In concreto, nel corso della certificazione di un accordo di distacco si tratta di valutare una legittima ipotesi di esercizio dei poteri datoriali che, tuttavia,

potrebbe dar luogo a contenzioso, per gli evidenti riflessi sul contratto di lavoro e sulla titolarità dello stesso.

Con riferimento all'accordo tra lavoratore e distaccante, si osserva che, come ogni altro patto afferente al contratto di lavoro, il patto tra datore e di lavoro e lavoratore, necessario secondo la legge in caso di mutamento di mansioni, può a sua volta essere oggetto di certificazione.

Non si esclude, inoltre, che, al fine di compiutamente realizzare le finalità che presiedono all'istituto della certificazione, la procedura possa avere ad oggetto anche un accordo trilaterale che veda contemporaneamente coinvolti datore di lavoro, lavoratore e distaccatario.

Alcune riflessioni peculiari devono poi essere riservate al distacco intragruppo, in quanto, effettivamente, la prassi conosce il ricorso all'istituto del distacco prevalentemente all'interno di gruppi di impresa. La stessa circ. Min. lav. n. 1/2004 ha tenuto conto di tale fenomeno (peraltro noto e considerato sia a livello giurisprudenziale che di elaborazione dottrinale) e ha chiarito che «la formulazione della novella legislativa legittima le prassi di distacco all'interno dei gruppi di impresa, le quali corrispondono a una reale esigenza di imprenditorialità, volta a razionalizzare, equilibrandole, le forme di sviluppo per tutte le aziende che fanno parte del gruppo».

La prassi del distacco intragruppo è stata poi presa in considerazione anche da una successiva circolare ministeriale, la circ. Min. lav. n. 28/2005, relativa alla specifica ipotesi di ricorso al distacco intragruppo come alternativa alla cassa integrazione. Al riguardo la circolare, rifacendosi alla elaborazione della giurisprudenza di legittimità, ha chiarito che «non si può ritenere automaticamente sussistente l'interesse del datore di lavoro al distacco per il solo fatto che esso viene disposto tra imprese appartenenti al medesimo gruppo» e che «il rapporto di gruppo che lega distaccante e distaccatario non legittima per sé solo il distacco ma costituisce un presupposto di fatto da considerare ai fini della valutazione circa la sussistenza, nel caso concreto, dell'interesse del datore di lavoro distaccante (Cass. 18 agosto 2004 n. 16165 e Cass. 16 febbraio 2000 n. 1733)».

Pertanto occorrerà, anche nelle ipotesi di distacco intragruppo, valutare la sussistenza tanto del requisito dell'interesse del distaccante, quanto quello della temporaneità del distacco.

Con riferimento poi alla specifica ipotesi di ricorso al distacco in alternativa al ricorso alla cassa integrazione – che può essere qui richiamata come ipotesi esemplificativa di valutazione circa la sussistenza di un interesse legittimo al distacco – la medesima circolare ha altresì aggiunto che «deve escludersi la legittimità di un distacco fondato su una ragione meramente economica, che può essere tanto l'interesse ad un corrispettivo quanto il solo interesse al risparmio del costo del lavoro» e che «avrebbe natura meramente economica un distacco che

non si limitasse ad avere come effetto solo indiretto il rimborso del costo del lavoro, che costituisce prassi ricorrente e irrilevante ai fini della legittimità del distacco (Cass., Sez. Un., 13 aprile 1989, n. 1751 già richiamata dalla Circolare n. 3/2004), ma trovasse in tale esito la sua propria giustificazione».

Applicando tali principi, la circolare ha pertanto concluso che il dato della temporaneità, caratteristica della crisi, per la quale è consentito il ricorso alla cassa integrazione, consente di ritenere sussistente un autonomo e rilevante interesse al distacco ove il ricorso all'istituto, proprio perché interviene all'interno di società appartenenti al medesimo gruppo imprenditoriale, consenta di preservare in forza (e nella propria disponibilità) i lavoratori che sarebbero altrimenti temporaneamente sospesi e che, in tale situazione, da un lato potrebbero essere indotti a cercare una diversa occupazione (a fronte della diminuita retribuzione e di qualifiche professionali elevate o altamente specializzate) e, dall'altro, potrebbero vedere, per la riduzione o totale sospensione dell'attività, pregiudicato il proprio percorso di crescita professionale. Un legittimo interesse al distacco, pertanto, è configurato nella esigenza di preservare il patrimonio professionale dell'impresa attraverso le opportunità di scambio tra i lavoratori alle dipendenze di imprese appartenenti al medesimo gruppo.

L'accordo di distacco che può essere certificato può riguardare singole operazioni di distacco ovvero gruppi di operazioni specificatamente considerate.

Esso, poi, può essere certificato anche ai fini di escludere la diversa qualificazione dello stesso come somministrazione di lavoro (vale a dire come interposizione illecita), ove risulti esplicitato l'interesse specifico dell'impresa distaccante a ricorrere all'istituto. L'esplicitazione dell'interesse, infatti, consentirà di valutarlo rispetto alla sua oggettività, concretezza, specificità, coerenza con l'attività per la quale il distacco è disposto, e temporaneità. L'accordo, pertanto, dovrà espressamente descrivere l'interesse che mediante il distacco la società distaccante mira a soddisfare.

Ad esempio, con riferimento all'esigenza di garantire la formazione continua ai dipendenti delle singole società e, dal punto di vista del gruppo, di garantire standard di crescita e qualitativi omogenei, occorrerà esplicitare i lavoratori coinvolti, le relative professionalità, le attività che saranno svolte durante il distacco, le opportunità di accrescimento delle competenze e così via. Si dovrà al riguardo sempre tenere presente che l'interesse fondamentale da considerare (pur valutato alla luce del contesto di gruppo) sarà quello dell'impresa distaccante, e che tale interesse dovrà di volta in volta essere esplicitato nei singoli accordi in modo che se ne possa valutare concretezza e rilevanza (intesa come giustificazione razionale) rispetto alle attività per l'esecuzione delle quali viene deciso il provvedimento di distacco. Inoltre dovrà sempre tenersi conto della esigenza di verificare che il rimborso non sia superiore al costo effettivamente

sostenuto dalla distaccante per il lavoratore in distacco. Infine, in caso di mutamento di mansioni occorrerà coinvolgere anche i lavoratori destinatari del provvedimento di distacco.

Sempre con riferimento alla posizione dei lavoratori, si rileva, come sopra anticipato, che benché il provvedimento di distacco costituisca, rispetto al rapporto di lavoro, una ipotesi di esercizio del potere direttivo del datore di lavoro, il coinvolgimento del lavoratore nella procedura – atteso il fatto che la certificazione può riguardare ogni clausola afferente al rapporto di lavoro – appare comunque auspicabile per valorizzarne il significato quale strumento di certezza delle relazioni giuridiche disciplinate dagli accordi oggetto di certificazione.

4. L'efficacia giuridica e la tenuta giudiziaria della certificazione

4.1. Riferimenti generali

Il controllo svolto dalle commissioni di certificazione stabilisce una presunzione di conformità alla fattispecie legale di cui al *nomen juris* che le parti hanno allo stesso conferito. Gli effetti della certificazione, pertanto, non sono definitivi, e possono essere superati da una sentenza del giudice ordinario o del giudice amministrativo, secondo le disposizioni di cui all'art. 80, d.lgs. n. 276/2003.

Prima della entrata in vigore della l. n. 183/2010, l'art. 79, d.lgs. n. 276/2003, stabiliva unicamente che: «gli effetti dell'accertamento dell'organo preposto alla certificazione del contratto di lavoro permangono, anche verso i terzi, fino al momento in cui sia stato accolto, con sentenza di merito, uno dei ricorsi giurisdizionali esperibili ai sensi dell'articolo 80, fatti salvi i provvedimenti cautelari».

Il “collegato lavoro”, pur non innovando sul punto, ha però fornito una precisazione in merito agli effetti dell'accertamento delle commissioni per il periodo antecedente l'intervento di una eventuale sentenza di merito, statuendo (cfr. art. 31, comma 15, che ha introdotto il comma 2 all'art. 79, d.lgs. n. 276/2003) che «gli effetti dell'accertamento dell'organo preposto alla certificazione del contratto di lavoro, nel caso di contratti in corso di esecuzione, si producono dal momento di inizio del contratto, ove la commissione abbia appurato che l'attuazione del medesimo è stata, anche nel periodo precedente alla propria attività istruttoria, coerente con quanto appurato in tale sede. In caso di contratti non ancora sottoscritti dalle parti, gli effetti si producono soltanto ove e nel momento in cui queste ultime provvedano a sottoscriverli, con le eventuali integrazioni e modifiche suggerite dalla commissione adita».

La valutazione tecnica espressa dagli organi preposti alla certificazione può essere posta in discussione da qualunque interessato solo attraverso il ricorso alla autorità giudiziaria: d'altra parte, è stata questa una scelta obbligata per il legislatore, in virtù di due fondamentali considerazioni.

La prima riguarda il fatto che la certificazione «attiene ad un programma negoziale la cui concreta dinamica potrebbe smentire la qualificazione originaria, rendendo in ogni caso indispensabile» la correzione della difformità verificatasi. È in questo caso che dovrebbe essere apprezzata la mancata incontrovertibilità del provvedimento di certificazione, in quanto, diversamente, ci si troverebbe dinnanzi ad un atto certamente più autorevole dal punto di vista dell'efficacia giuridica, ma al contempo potenzialmente più lesivo per il lavoratore. Si deve infatti notare come, nel caso di certezza legale attribuita ad una qualificazione non giurisdizionale, si potrebbe addirittura ipotizzare una illegittimità costituzionale per violazione delle disposizioni dell'art. 24 Cost., in virtù del quale «tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi», e dell'art. 102 Cost., secondo cui «la funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario».

La seconda considerazione riguarda il monito chiaramente espresso dalla Corte costituzionale circa il principio dell'indisponibilità del tipo negoziale. Si legge infatti in C. cost. 29 marzo 1993, n. 121, – ma anche in C. cost. 31 marzo 1994, n. 115 – che «non sarebbe comunque consentito al legislatore negare la qualificazione giuridica di rapporti di lavoro subordinato a rapporti che oggettivamente abbiano tale natura, ove da ciò derivi l'inapplicabilità delle norme inderogabili previste dall'ordinamento [...] e, a maggior ragione, non sarebbe consentito al legislatore di autorizzare le parti ad escludere, direttamente o indirettamente, con la loro dichiarazione contrattuale, l'applicabilità della disciplina inderogabile prevista a tutela dei lavoratori a rapporti che abbiano contenuto e modalità di esecuzione propri del rapporto di lavoro subordinato», tenendo conto che questa disciplina deve trovare applicazione «ogni qual volta vi sia, nei fatti, quel rapporto economico-sociale al quale la Costituzione riferisce tali principi, tali garanzie e tali diritti». Applicando il dettato della Corte al tema qui in esame appare «evidente che, in base alla logica della Corte, la legge non può neanche autorizzare organismi sindacali o amministrativi ad emettere provvedimenti che qualifichino in modo irrevocabile come rapporti di lavoro autonomo quelli che nei fatti hanno le caratteristiche proprie della subordinazione».

L'art. 30 della l. n. 183/2010 ha poi statuito che, nella qualificazione del contratto di lavoro e nella interpretazione delle rispettive clausole, il giudice non può discostarsi dalle «valutazioni espresse dalle parti in sede di certificazione del contratto», le quali coinciderebbero non solo con la volontà manifestata

all'interno del documento contrattuale, ma soprattutto con la volontà manifestata all'interno dei verbali di audizione attraverso i quali i commissari svolgono l'istruttoria, seppure limitata e certamente non paragonabile all'attività istruttoria che può compiersi nel corso di un giudizio.

Pare che l'intento del legislatore sia stato quello di valorizzare la certificazione rafforzandone l'efficacia giuridica, e ciò non equivale a limitare il potere di valutazione dei giudici, piuttosto a rendere il contratto certificato – oggetto di una procedura *ad hoc* che comprende una fase istruttoria, per quanto come detto limitata – un punto di partenza su cui il giudice potrà fondare la propria decisione.

Il legislatore ha aggiunto ulteriori ipotesi di impugnazione rispetto a quelle che si rendevano necessarie in ragione delle summenzionate considerazioni. È possibile, infatti, che la certificazione del contratto possa essere messa in discussione di fronte al giudice ordinario non solo per difformità tra il tipo negoziale certificato e la sua successiva attuazione e per erronea qualificazione del contratto, ma anche per vizi del consenso.

Inoltre l'art. 80, comma 5, prevede la possibilità che il provvedimento di certificazione sia oggetto – considerando la natura dello stesso – del vaglio del giudice amministrativo per la verifica di eventuali vizi di legittimità, ovvero per violazione del procedimento o per eccesso di potere.

4.1.1. La direttiva del Ministero del lavoro del 18 settembre 2008 e il ruolo di “controllo istituzionale” affidato alle commissioni di certificazione

Prima di analizzare in concreto le vie attraverso le quali può essere presentato ricorso contro l'atto certificatorio, è opportuno ricordare che, con la direttiva del 18 settembre 2008, il Ministero del lavoro, intervenendo sul tema delle attività ispettive e di vigilanza, ha toccato anche l'istituto della certificazione dei contratti, riconoscendo alle Commissioni di certificazione un ruolo di “controllo istituzionale” parallelo e, per certi versi, alternativo agli organi ispettivi.

Ai fini di una ottimizzazione delle risorse e dei controlli il Ministero del lavoro ha invero sancito che l'azione di vigilanza degli enti ispettivi, in riferimento ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa, anche a progetto, ed a quelli di associazione in partecipazione, si debba concentrare esclusivamente sui contratti che non siano già stati sottoposti al vaglio di una delle commissioni di certificazione, intendendosi con ciò tanto i contratti positivamente certificati quanto quelli ancora in fase di valutazione.

Il controllo degli enti ispettivi su tali contratti potrà allora avvenire soltanto qualora: a) si evinca con evidenza immediata e non controvertibile la palese incongruenza tra il contratto certificato e le modalità concrete di esecuzione del rapporto di lavoro; b) sia stata fatta richiesta di intervento da parte del lavoratore interessato, e sempreché sia fallito il preventivo tentativo di conciliazione monocratica *ex art. 11, d.lgs. n. 124/2004*.

La direttiva ha preso inoltre – sebbene sinteticamente – posizione sui “rapporti di lavoro flessibile” (facendo con tale locuzione riferimento a quelli a tempo determinato, a tempo parziale, di lavoro intermittente e occasionale) e sui contratti di appalto e subappalto: con riferimento ai primi, ha statuito che l’attenzione degli ispettori si dovrà concentrare soltanto sui contratti non certificati, e con riferimento ai secondi ha del tutto similmente disposto che dovranno sì essere oggetto di specifico e attento esame da parte degli ispettori, ma che l’attenzione dovrà concentrarsi sui contratti che non sono già stati oggetto di certificazione.

Tali indicazioni ministeriali, oltre a perseguire la finalità di ridurre la duplicazione degli interventi da parte di organismi amministrativi che, sebbene con poteri e competenze differenti, si occupano di fatto di indagare sui medesimi profili, costituiscono certamente un valido incentivo per la diffusione della certificazione e dei positivi riflessi che da questa derivano in termini di deflazione del contenzioso, ma anche per la promozione della regolarità in senso più ampio, riconoscendo a tale istituto un ruolo attivo ed autorevole nella lotta alle simulazioni.

È naturale poi – ed è del resto la prassi che sin qui ha seguito la Commissione di certificazione del Centro Studi Marco Biagi dell’Università di Modena e Reggio Emilia – che la attività istruttoria delle commissioni dovrà essere sospesa ogniqualvolta sul contratto o sull’atto oggetto di procedura sia in corso una ispezione da parte degli organismi ispettivi, anche afferenti ad enti previdenziali. La circostanza, tra l’altro, appare di agevole e incontrovertibile verifica, posto che, ove anche non si riscontri la presenza di una espressa indicazione in tal senso operata delle parti in sede di istanza, le autorità pubbliche nei confronti delle quali l’atto di certificazione è destinato a produrre effetti, avuta notizia di apertura della procedura di certificazione *ex art. 78, comma 2, lett. a, d.lgs. n. 276/2003*, non potranno astenersi da una successiva segnalazione in merito ad un eventuale precedente accesso. Una interpretazione differente delle disposizioni – anche ministeriali – vigenti risulterebbe, oltre che asistemica, pure in contrasto con la *ratio* dalle medesime perseguita e in particolare con l’obiettivo – che pare porsi anche la sopra richiamata direttiva – di promuovere la collaborazione e la condivisione delle informazioni tra i differenti centri istituzionali di verifica e controllo.

4.2. La persistenza del tentativo obbligatorio di conciliazione in caso di contenzioso sui contratti certificati: *ratio* e procedura

Il tentativo di conciliazione in materia di lavoro, in controtendenza rispetto a quanto previsto nel processo ordinario con la l. n. 28/2010, è ritornato ad essere facoltativo, salva l'ipotesi particolare dei contratti certificati.

Come generalmente accadeva prima della entrata in vigore della l. n. 183/2010⁴² per ogni controversia di lavoro, anche per quelle inerenti la certificazione, l'art. 80, comma 4, del d.lgs. n. 276/2003 ha fin dal principio imposto che il ricorso giurisdizionale fosse preceduto da un tentativo di conciliazione; tale tentativo deve essere esperito davanti alla stessa commissione che ha provveduto alla certificazione.

La funzione di tale disposizione non è tanto quella di porre un filtro che snellisca il carico gravante sui Tribunali del lavoro, posto che in tutti gli altri casi l'obbligo di conciliazione viene meno, quanto piuttosto di dare completezza alla idea della "volontà assistita", ragione per cui pare naturale che le parti in contenzioso "illustrino" alla commissione che, su base volontaria, ha certificato il loro contratto le ragioni del dissidio, anche eventualmente su elementi del programma negoziale concordemente confermati in sede di certificazione. In questo senso non può non rilevarsi la funzione "deterrente" svolta da tale previsione, finalizzata a sostenere il rispetto dei patti. Ed in effetti, chiunque contesti il contenuto dell'atto della Commissione è infatti chiamato a presentarsi nuovamente di fronte alla stessa Commissione che quell'atto ha emanato (si presume, dopo attenta istruttoria, ossia dopo aver esaminato la documentazione presentata e preso in considerazione le dichiarazioni rese dalle parti in sede di audizione), il che dovrebbe inevitabilmente scoraggiare le azioni opportunistiche quanto liti temerarie.

Altro scopo perseguito dalla norma può essere poi rinvenuto nella volontà di valorizzare il ruolo e l'autorità delle commissioni di certificazione, nonché nel concedere loro una sorta di "potere di autotutela", che permetta di vagliare i vizi contestati agli atti da esse emanati in via preventiva rispetto al momento in cui questi vengano esaminati dal giudice, in modo da poter effettuare eventuali interventi correttivi.

Per ciò che concerne la procedura adottata per l'espletamento del tentativo di conciliazione dinanzi alle suddette commissioni (le quali possono svolgere tale

⁴² Il quale, come noto, ha reso facoltativo il tentativo di conciliazione con riguardo al contenzioso del lavoro, lasciandone invariata l'obbligatorietà soltanto per le controversie da instaurarsi con riferimento ad un contratto certificato, in merito alle quali ci si dovrà obbligatoriamente rivolgere alla Commissione che aveva appunto certificato precedentemente il contratto (cfr. art. 31, comma 2).

funzione anche per i contratti non certificati), dovrà applicarsi la procedura dettata per l'espletamento del tentativo di conciliazione dinnanzi alle Direzioni provinciali del lavoro. Quest'ultima è modellata sul tentativo di conciliazione facoltativo, infatti ciò crea, nel caso concreto, alcuni problemi procedurali: nel caso in cui la parte resistente non depositi la memoria prevista nei termini indicati dall'art. 410 c.p.c., così come modificato dall'art. 31 della l. n. 183/2010, «il tentativo di conciliazione s'intenderà comunque esperito e potrà essere depositato il ricorso dinnanzi l'autorità giudiziaria».

È chiaro che ciò non può accadere se il tentativo di conciliazione è obbligatorio, in quanto si presuppone che le parti debbano essere comunque convocate innanzi la commissione. A titolo esemplificativo, la Commissione di certificazione del Centro Studi Marco Biagi istituita presso l'università di Modena e Reggio Emilia, nel caso in cui la memoria difensiva non venga depositata dal convenuto entro il termine di 20 giorni, fissa comunque, nei 10 giorni successivi, la comparizione delle parti innanzi a sé, e qualora le parti non compaiano, oppure compaia solo una di loro, ne dà atto nel verbale di “mancata conciliazione” di cui il giudice dovrà tener conto in giudizio.

4.3. L'impugnazione presso l'autorità giudiziaria ex art. 413 c.p.c.

L'art. 80, d.lgs. n. 276/2003, esordisce stabilendo che le «parti e i terzi nella cui sfera giuridica l'atto stesso è destinato a produrre effetti, possono proporre ricorso, presso l'autorità giudiziaria di cui all'art. 413 del codice di procedura civile, per erronea qualificazione del contratto oppure difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione».

Con riferimento a tali due motivi, legittimati all'azione di fronte al giudice del lavoro, competente in base ai criteri di cui all'art. 413 c.p.c., sono quindi sia le parti del contratto, sia gli enti ispettivi e gli istituti previdenziali e fiscali (e quindi Inps, Enpals, Inail, Ministero delle finanze e le altre autorità pubbliche interessate alla natura del rapporto di lavoro: la legittimazione di questi ultimi deriverebbe dal fatto che «fintanto che, a seguito di apposito giudizio, non si fosse accertata una diversa natura del rapporto rispetto al tipo contrattuale invocato in sede di certificazione sarebbero stati nell'impossibilità di adottare legittimamente atti amministrativi»).

Altro motivo di ricorso al giudice del lavoro è quello attinente ai vizi del consenso, per il quale, tuttavia, la legittimazione attiva è da ritenersi esclusiva delle parti contraenti (cfr. art. 80, d.lgs. n. 276/2003, ultima parte).

In ogni caso, in sede di giudizio l'autorità procedente non pareva essere espressamente e rigidamente tenuta⁴³, in virtù dell'originario impianto normativo, a considerare i comportamenti tenuti e le dichiarazioni espresse dalle parti in sede di certificazione, di modo che la certificazione stessa si vedeva in concreto assegnato un peso relativo – con conseguente scarsa efficacia probatoria – nel successivo procedimento giurisdizionale, se non con riferimento alla facoltà del giudice di valutare quegli elementi al fine della decisione circa le spese di lite. A ben vedere, tuttavia, un giudice attento e scrupoloso avrebbe ben potuto avvalersi dei dati emergenti da quanto accaduto in sede di certificazione per formare il proprio convincimento, arricchendo ulteriormente e utilmente gli elementi probatori a propria disposizione stante l'inequivocabile disposto di cui all'art. 1362 in materia di interpretazione del contratto e ricostruzione della comune intenzione delle parti⁴⁴. Ciò, però, a condizione che la commissione che avesse proceduto alla certificazione fosse stata in grado di assicurarsi, nella audizione delle parti e nella valutazione dei materiali istruttori, la fiducia necessaria attraverso un'istruttoria approfondita ed una motivazione del provvedimento “di qualità”.

L'art. 30, comma 2, della l. n. 183/2010, ha, peraltro, recentemente istituzionalizzato tale eventualità, statuendo che «nella qualificazione del contratto di lavoro e nell'interpretazione delle relative clausole il giudice non può discostarsi dalle valutazioni delle parti, espresse in sede di certificazione dei contratti di lavoro di cui al titolo VIII del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni, salvo il caso di erronea qualificazione del contratto, di vizi del consenso o di difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione»⁴⁵.

⁴³ Se si esclude la alquanto debole disposizione di cui all'art. 80, comma 3, in virtù della quale «Il comportamento complessivo tenuto dalle parti in sede di certificazione del rapporto di lavoro e di definizione della controversia davanti alla commissione di certificazione potrà essere valutato dal giudice del lavoro, ai sensi degli articoli 9, 92 e 96 del codice di procedura civile».

⁴⁴ A questo riguardo non pare conoscere i basilari canoni ermeneutici del contratto il Trib. Bergamo, rispettivamente nelle decisioni 20 maggio 2010, n. 416, e 12 ottobre 2010, n. 1718, chiaramente incentrate (e ideologicamente orientate) su una concezione del lavoratore come “contraente debole” e dunque quale “oggetto” e non soggetto consapevole del relativo contratto di lavoro che lo lega volontariamente ad un datore di lavoro.

⁴⁵ Tra l'altro, l'attenzione deve essere qui incidentalmente portata anche sul successivo comma 3 del medesimo art. 30, a mente del quale «nel valutare le motivazioni poste a base del licenziamento, il giudice tiene conto delle tipizzazioni di giusta causa e di giustificato motivo presenti [...] nei contratti individuali di lavoro ove stipulati con l'assistenza e la consulenza delle commissioni di certificazione [...]. Nel definire le conseguenze da riconnettere al licenziamento ai sensi dell'articolo 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604, e successive modificazioni, il giudice tiene ugualmente conto di elementi e di parametri fissati dai predetti contratti e comunque considera [...] il comportamento delle parti anche prima del licenziamento». Con tale norma, infatti, il legislatore pare confermare l'intenzione di conferire maggiore peso – oltre che precise conseguenze giuridiche – a quanto avvenuto di fronte alle commissioni di certificazione, in considerazione del controllo da queste ultime operato in corso di procedura.

Quanto agli effetti dell'eventuale accoglimento del ricorso che attenga alla erroneità della qualificazione del contratto, essi continueranno a prodursi fin dal momento della conclusione dell'accordo. L'efficacia della pronuncia giudiziale che accerti un errore commesso dalla commissione che ha certificato il negozio è perciò retroattiva, e cancella ogni effetto prodotto dalla certificazione.

Se l'accoglimento riguarda invece un ricorso per difformità tra il programma negoziale e quanto effettivamente realizzato, gli effetti della sentenza retroagiranno, come è naturale, unicamente al momento in cui ha avuto inizio tale difformità.

4.3.1. L'erronea qualificazione del contratto

Più nello specifico, l'impugnazione per erronea qualificazione del contratto si differenzia dalle altre impugnazioni in quanto risulta indipendente dalle parti e dai loro comportamenti, ed afferente invece alla valutazione effettuata dalla Commissione di certificazione (sebbene quest'ultima possa essere stata indirizzata in un senso, piuttosto che nell'altro, proprio dai comportamenti tenuti dalle parti, in particolare in sede di audizione).

La qualificazione può essere errata a causa di un errore di fatto, circa le dichiarazioni delle parti o le caratteristiche del rapporto, oppure a causa di un errore di diritto⁴⁶, inerente l'interpretazione delle norme di legge sulla qualificazione del contratto: l'accertamento del giudice dovrà allora probabilmente svolgersi secondo i criteri di cui all'art. 1428 c.c., riguardante l'errore come ipotesi di vizio del consenso, anche se, nel caso in questione, paiono non rilevare i requisiti di essenzialità e riconoscibilità, e, naturalmente, non si è di fronte ad un vizio del consenso di una parte rispetto ad un contratto, ma ad un errore di un soggetto terzo su un atto esterno al contratto, che può avere conseguenze, però, proprio su quest'ultimo. Il fatto che gli effetti della certificazione vengano a cadere a causa di un errore da imputare alla commissione di certificazione si ripercuote, infatti, senza dubbio sulle parti del contratto che su quella qualificazione avevano fatto affidamento. A seguito della nuova corretta qualificazione del contratto, in particolare, il datore di lavoro/committente/associante sarà tenuto a nuovi e diversi adempimenti contributivi e fiscali non solo *pro futuro*, ma anche per le differenze dovute rispetto a quanto corrisposto in passato, giacché gli effetti dell'accertamento retroagiscono al momento della stipulazione del regolamento tra le parti.

⁴⁶ Che si identifica nella «falsa rappresentazione circa l'esistenza, l'applicazione e la portata di una norma giuridica»: cfr. tra tante, Cass. 1° marzo 1995, n. 2340, e Cass. 29 aprile 1982, n. 2688.

È allora ipotizzabile una responsabilità della commissione di certificazione nel caso di accertato errore nella qualificazione del contratto? E l'incolpevole affidamento del datore di lavoro committente/associante può rilevare tanto da esentarlo dalle sanzioni per il tardivo adempimento degli oneri fiscali e previdenziali connessi alla corretta qualificazione del contratto? Certamente è possibile riconoscere una qualche forma di responsabilità della commissione in caso di erronea qualificazione del contratto, e quindi nell'ammettere un'azione di risarcimento delle parti nei suoi confronti. Diformi sono però le posizioni in ordine alla natura di tale responsabilità (contrattuale od aquiliana), e conseguentemente al regime probatorio ad essa correlato. La distinzione non risulta tra l'altro di scarso rilievo, posto che il variare del tipo di responsabilità comporta notevoli differenze sia sul piano sostanziale, sia sul piano processuale. Tali differenze, come noto, sorgono in relazione al termine della prescrizione, alla ripartizione dell'onere della prova, al novero delle conseguenze pregiudizievoli suscettibili di risarcimento e al regime delle clausole di esonero della responsabilità. Vero è, peraltro, che l'erronea qualificazione del contratto pare un caso di scuola, visto che il punto critico della certificazione si rinviene nella difformità tra programma negoziale e comportamento concreto delle parti in sede di esecuzione del medesimo. Così come non pare possa essere messa in discussione la circostanza che l'entità del risarcimento dipenderà – in modo proporzionale – anche dall'eventuale costo della certificazione, posto che un affidamento delle parti può essere ragionevolmente ricondotto ad attività svolte dietro congruo compenso e, in ogni caso, al di fuori di attività istituzionali o senza fini di lucro dell'ente certificatore che nulla hanno a che vedere con consulenze professionali.

Sta di fatto che il tema dell'eventuale risarcimento per erronea qualificazione del contratto, sollevato non di rado in modo pretestuoso dagli oppositori dell'istituto, si pone su un terreno scivoloso e, a nostro avviso, per nulla pacifico, stante il principio costituzionale, confermato dalla legge Biagi e dal "collegato lavoro", che la qualificazione del contratto spetta unicamente al giudice, con ciò confermando che l'affidamento delle parti sulla tenuta e validità del contratto certificato è, già in partenza, relativo e parziale, del valore prioritariamente "presuntivo", per le parti e non solo per il giudice, del provvedimento di certificazione.

A titolo esemplificativo, deve essere ricordato che, sulla erronea qualificazione di contratti di lavoro a progetto certificati, vi sono state due pronunce del Tribunale di Bergamo ed una della Corte di Appello di Brescia (relativa, quest'ultima, ad uno dei due casi già analizzati dal predetto Tribunale)⁴⁷. In particolare, la Corte d'Appello di Brescia non ha dato valore alla volontà

⁴⁷ Trib. Bergamo n. 416 e n. 1718/2010; App. Brescia n. 70/2011.

negoziale del lavoratore, sollevando dubbi sulla spontaneità delle dichiarazioni rese e sulla comprensione del significato della procedura di certificazione da parte di un cittadino ghanese. In una nota a tale sentenza⁴⁸, è stata sottolineata la sostanziale inutilità della certificazione nel sistema giuridico, condividendo la pronuncia del Collegio, secondo cui la volontà delle parti in sede di certificazione deve essere valutata come mero oggetto di prova e non come elemento fondante della decisione resa in giudizio. Sul punto si ritiene vi sia un'incomprensione di base: come già sottolineato, infatti, gli effetti della certificazione dei contratti non sono definitivi, e nessuno dubita che possano essere superati da una sentenza del giudice di merito, ma l'attività delle commissioni di certificazione dovrebbe contribuire ad arricchire, in sede di giudizio, il materiale probatorio, soprattutto alla luce delle novità introdotte dall'art. 30, comma 2, l. n. 183/2010.

È dunque possibile ipotizzare che, ove le stesse controversie fossero state decise in vigore della l. n. 183/2010, in corso di causa si sarebbe dovuto tenere conto delle valutazioni espresse dalle parti in sede di certificazione dei contratti e del lavoro svolto dalla commissione di certificazione in sede istruttoria.

4.3.2. La difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione

Il rimedio utilizzato più di frequente nei confronti della certificazione sarà, verosimilmente, quello del ricorso per difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione. La certificazione, infatti, collocandosi di regola o in una fase anteriore allo svolgimento del rapporto di lavoro, o in un momento successivo al concreto avvio del medesimo, ma quasi mai a rapporto ormai terminato, è per propria natura impossibilitata a cogliere le effettive modalità di attuazione dell'intero contratto di lavoro. La competenza e l'esperienza delle Commissioni non potranno così in alcun modo impedire comportamenti irregolari e vere e proprie violazioni di legge che si verifichino a certificazione avvenuta, quando il rispetto delle regole sarà affidato soltanto alle parti.

Proprio in ragione di tale considerazione, è stata sospettata l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, d.lgs. n. 276/2003, nella parte in cui preclude ad enti previdenziali e fiscali di esercitare i loro poteri in presenza di un fatto (la difformità tra il programma contrattuale iniziale e la sua attuazione) che non poteva in alcun modo essere stato vagliato in sede di certificazione del contratto. A ciò pare aver esplicitato un correttivo la c.d. direttiva Sacconi del 18 settembre

⁴⁸ Cfr. A. Rota, *Sull'efficacia deflattiva della certificazione nel contenzioso sulla qualificazione del rapporto di lavoro*, in *RIDL*, 2011, II, 1164.

2008, la quale, come già ricordato, ha statuito che il controllo degli enti ispettivi sui contratti certificati o in corso di analisi da parte delle Commissioni di certificazione potrà avvenire, tra l'altro, qualora si evinca con evidenza immediata e non controvertibile la palese incongruenza tra il contratto certificato e le modalità concrete di esecuzione del rapporto di lavoro.

Le ragioni della difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione possono poi essere di tipo differente. Vi sono, innanzitutto, le ipotesi patologiche: quelle di modifica unilaterale delle effettive condizioni del rapporto, ad opera di un datore di lavoro/committente/associante che con i propri precedenti comportamenti e dichiarazioni (rese in corso di istruttoria) abbia voluto ottenere la qualificazione più conveniente di un contratto di lavoro, e quelle di simulazione, che si verificheranno ogniqualvolta, sin dall'inizio del rapporto, vi sia stato tra le parti un accordo più o meno genuino in ordine alle regole da inserire in contratto, con l'intesa che il rapporto realmente instaurato avrebbe poi avuto una diversa natura rispetto a quanto dichiarato. Oltre a queste ipotesi, però, può verificarsi che la modifica delle modalità di svolgimento del rapporto del contratto sia avvenuta, consensualmente, *in itinere*, attraverso la novazione oggettiva di un contratto la cui esecuzione era inizialmente coerente con il *nomen iuris* dichiarato e certificato.

In ognuno di questi casi, comunque, la qualificazione del contratto viene contraddetta dai fatti, e la certificazione potrà cogliere tali modifiche unicamente ove siano le parti medesime ad esplicitarle alla commissione. Salvo quest'ultima ipotesi, che nella realtà deve presupporre piuttosto rara, in cui potrebbe anche essere ipotizzabile una nuova istanza di certificazione volta a qualificare il rapporto così come venuto a mutare (e naturalmente con efficacia del provvedimento unicamente dal momento della diversa concreta attuazione), nemmeno i fatti nuovi che emergano dall'esecuzione del rapporto possono scalfire la certezza sancita dall'iniziale provvedimento di certificazione: l'unico intervento che potrà avere tale effetto sarà, come già ricordato, una contraria pronuncia giurisdizionale. Da qui la proposta, certamente condivisibile, dell'ideazione di "sistemi di verifica", a cadenza periodica, dell'andamento del rapporto.

4.3.3. I vizi del consenso: in particolare sull'errore di diritto indotto dall'erronea qualificazione

Una delle disposizioni più dibattute in tema di certificazione dei contratti è quella di cui al comma 1, ultima parte, dell'art. 80 del d.lgs. n. 276/2003, in base alla quale è concesso alle parti del contratto certificato di impugnare l'atto di certificazione, davanti al giudice del lavoro, anche per vizi del consenso.

Il consenso viziato che legittima il ricorso all'autorità giudiziaria pare essere in questo caso quello delle parti (e nello specifico, o quanto meno con maggiore frequenza, quello del lavoratore), ma riguardante, più che l'atto di certificazione, l'istanza che ha dato origine al procedimento di certificazione e le dichiarazioni rese nel corso del medesimo. Di conseguenza, sarebbe possibile ricorrere al giudice del lavoro ove l'atto di certificazione sia basato su un consenso condizionato e su dichiarazioni coartate, mancando pertanto un presupposto essenziale della certificazione stessa.

4.4. L'impugnazione presso il Tribunale Amministrativo Regionale

Accanto alle ipotesi di ricorso alla tutela del giudice ordinario, l'art. 80, d.lgs. n. 276/2003, riconosce agli interessati la possibilità di adire il Tribunale amministrativo regionale impugnando il provvedimento di certificazione per violazione del procedimento o eccesso di potere. Attraverso tale previsione, il legislatore delegato pare avere indirettamente confermato che quello di certificazione deve ritenersi un provvedimento amministrativo.

4.4.1. L'eccesso di potere

Secondo l'interpretazione che appare più corretta, quello di certificazione non può essere propriamente inquadrato come un atto discrezionale, non avendo le Commissioni alcun margine di scelta in ordine al proprio operato; l'attività delle Commissioni sarebbe allora limitata alla valutazione dei fatti, e le conseguenze di tali valutazioni sarebbero già predeterminate dalla legge, e non dipenderebbero dalla considerazione del pubblico interesse (si tratterebbe, insomma, di un potere vincolato).

L'eccesso di potere, però, può configurarsi anche nel caso in cui l'organo procedente sia dotato di una mera discrezionalità tecnica, ovvero del potere di qualificare fatti suscettibili di varia valutazione attraverso parametri di tipo scientifico. Per questa ragione sembra che anche nel provvedimento di certificazione siano astrattamente ravvisabili alcuni vizi di logicità-congruità che legittimerebbero il ricorso al giudice amministrativo per eccesso di potere.

4.4.2. I vizi del procedimento

Quanto al vizio di violazione del procedimento, non si pongono particolari problemi interpretativi: è piuttosto l'esiguità delle regole procedurali poste dal d.lgs. n. 276/2003 ad essere potenzialmente causa di contestazioni a riguardo.

Se, infatti, potranno essere fatti valere di fronte al TAR tutti i vizi che attengono alla procedura di certificazione così come sinteticamente disciplinata dalla legge (come la mancata comunicazione dell'avvio del procedimento alla Direzione provinciale del lavoro, l'assenza di motivazione nel provvedimento, ecc.), non è altrettanto ovvio che la violazione o il leggero scostamento da regole che le singole commissioni si siano date tramite apposito regolamento interno possano subire la medesima sorte.

Tra l'altro, il recente ampliamento delle competenze attribuite alle commissioni di certificazione in virtù del novellato art. 75, d.lgs. n. 276/2003⁴⁹, non essendo stato accompagnato da un parallelo "appesantimento" procedurale (che in questo caso sarebbe stato auspicabile), non fa che aumentare il rischio che l'attività delle singole commissioni – non potendo essere adeguatamente disciplinata dai singoli regolamenti interni nei mille possibili rivoli in cui potrebbe estrinsecarsi a seconda della specifica istanza analizzata – venga di volta in volta posta sotto la lente di ingrandimento proprio per la – asserita – violazione di regole più o meno implicite nel sistema.

4.5. L'arbitrato irrituale dopo il collegato lavoro: le camere arbitrali istituite presso gli organi di certificazione

Il c.d. collegato lavoro (l. n. 183/2010) ha introdotto nuove forme di arbitrato in materia di lavoro, accomunate da un medesimo esito, in quanto «il lodo emanato a conclusione dell'arbitrato produce gli stessi effetti degli art. 1372 e 2113, comma 4, del codice civile» (un lodo, quindi, con efficacia contrattuale e come tale impugnabile *ex art. 808-ter c.p.c.*).

L'arbitrato descritto dall'attuale art. 412 c.p.c. può essere esperito dinnanzi alle Direzioni provinciali del lavoro e alle sedi abilitate alla certificazione dei contratti di lavoro e costituisce l'eventuale prosecuzione del tentativo di conciliazione; in quest'ultima ipotesi, presso gli organi di certificazione vengono istituite camere arbitrali. In qualsiasi fase del tentativo di conciliazione le parti possono scegliere la via arbitrale per la risoluzione della controversia insorta tra le

⁴⁹ In virtù del quale «al fine di ridurre il contenzioso in materia di lavoro le parti possono ottenere la certificazione dei contratti in cui sia dedotta, direttamente o indirettamente, una prestazione di lavoro secondo la procedura volontaria stabilita nel presente titolo».

medesime. Il nuovo arbitrato irrituale del lavoro è poi caratterizzato da una stretta connessione con la conciliazione, in controtendenza rispetto a quanto disposto da dalla legge-quadro sulla mediazione (d.lgs. n. 28/2010), nella quale si tende a separare l'attività del soggetto chiamato a tentare la conciliazione dall'attività di altro diverso soggetto chiamato a risolvere la lite.

4.5.1 L'efficacia del lodo secondo l'art. 2113 c.c.

L'art. 412, comma 3, richiama espressamente gli artt. 1372 e 2113, comma 4, c.c., con l'intento di sottolineare come la caratteristica principale dell'arbitrato irrituale è quella di definire la controversia «mediante determinazione contrattuale», e di evidenziare la inoppugnabilità del lodo negoziale al pari delle rinunzie e transazioni stipulate dai lavoratori in sede giudiziale, sindacale o amministrativa.

L'inoppugnabilità del lodo evidenzia un cambiamento di rotta nell'ordinamento legislativo, anche se non si tratta di inoppugnabilità assoluta, in quanto l'art. 2113, comma 4, c.c., lascia scoperta l'area della vera e propria nullità *ex art. 1418 c.c.*, che, conseguentemente, può essere fatta valere con l'impugnazione appositamente prevista per il lodo irrituale.

Se l'arbitro si limita a pronunciarsi sulla rinuncia da parte del lavoratore di un diritto disponibile già entrato a far parte del suo patrimonio *nulla quaestio*; le criticità emergono invece quando l'arbitrato fa riferimento ad una lite ancora aperta. Il problema riguarda quelle determinazioni che, incidendo sul momento genetico del diritto e disponendo per il futuro, finiscono per definire una regolamentazione del rapporto diversa da quella prevista dalla legge. Per esempio, dovrebbero considerarsi nulle le pattuizioni che modifichino, con effetti che si riverberano nel futuro, la materia di ferie e riposi o la proroga del periodo di prova. In tali casi, la determinazione arbitrale non conforme alla legge sarebbe radicalmente nulla (sottratta quindi al regime dell'art. 2113, comma 4, c.c.), e da ciò deriva che il lodo irrituale, pur non essendo impugnabile per violazione di legge, potrà essere impugnato quando la violazione incida non su diritti già maturati, ma su diritti non ancora entrati a far parte del patrimonio del soggetto.

CAPITOLO IV

PROSPETTIVE DI CERTIFICAZIONE DEI NUOVI MODELLI DI ORGANIZZAZIONE E GESTIONE DEL LAVORO

Sommario: 1. La responsabilità da reato degli enti collettivi. – 2. I modelli di organizzazione e gestione. – 3. I modelli di organizzazione e gestione nel Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. – 4. Il quadro sanzionatorio. – 5. La posizione della giurisprudenza. – 6. Le prospettive evolutive e il d.d.l. Alfano. – 7. I lavori della commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro sui modelli di organizzazione e gestione per le PMI e la relazione con i sistemi di gestione previsti dalle norme tecniche. – 7.1. La circolare dell'11 luglio 2011. – 7.2. Il “grande assente”: l'organismo di vigilanza. – 7.3. Uno strumento di supporto per la redazione delle procedure semplificate. – 7.4. Il sistema disciplinare

1. La responsabilità da reato degli enti collettivi

In Italia, i primi studi sull'opportunità di sfatare il dogma secondo il quale le persone giuridiche, ma anche gli altri enti protagonisti della realtà economica, sebbene privi di personalità giuridica, non possono commettere reati ed essere sanzionate risalgono agli anni Settanta¹. Alla sempre più incalzante necessità di prevedere una diretta ed autonoma responsabilità penale degli enti per i reati commessi nel loro interesse o vantaggio da soggetti aventi un nesso funzionale con questi, si contrapponeva la considerazione che il sistema penale² e le disposizioni costituzionali dirette a sancire irrinunciabili garanzie in tale ambito di disciplina avevano come destinatario una persona fisica.

Nonostante il perdurare delle perplessità, soprattutto di ordine costituzionale, rispetto alla opportunità di una responsabilità da reato delle persone giuridiche, il

¹ F. Bricola, *Il costo del principio “societas delinquere non potest” nell'attuale dimensione del fenomeno societario*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1970, 951; G. Marinucci, *Il reato come azione*, Giuffrè, Milano, 1970, 175.

² Da ultimo, G. Licci, *Figure del diritto penale. Lineamenti di una introduzione al sistema punitivo italiano*, Giappichelli, Torino, 2008, 397, osserva che «il tendenziale collegamento dell'imputabilità (art. 85 c.p.) con la sussistenza della capacità d'intendere e di volere non lascia residuare dubbi [...]» in ordine alla circostanza che nel disegno del Codice Rocco l'unico soggetto dotato di capacità penale è un essere umano. Si badi bene, il legislatore del 1930 non aveva completamente ignorato il ruolo rivestito dalla persona giuridica nell'episodio criminale, limitandosi, tuttavia, a prevedere nell'art. 197 c.p. una responsabilità civile sussidiaria dell'ente in caso di insolvibilità del condannato per il reato commesso nell'interesse della persona giuridica.

legislatore, nel 2001, in attuazione della l. delega n. 300/2000, ha introdotto, con il d.lgs. n. 231/2001, la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica.

L'opinione prevalente è che il decreto rappresenti il portato degli impegni assunti dal nostro Paese a livello internazionale e comunitario³ e rifletta altresì le suggestioni provenienti da altri Paesi di *civil law* geograficamente contigui all'Italia, ad esempio la Francia⁴. Non manca tuttavia chi ritiene che la punibilità degli enti sia frutto di un'autonoma scelta di politica legislativa, determinata anche da alcune frange dell'ambiente scientifico e politico che hanno peraltro influenzato in tal senso i progetti di riforma della parte generale del codice penale coevi alla legge delega del 2000⁵.

Sul punto, la relazione ministeriale al decreto (§ 1.1) testimonia che la scelta del legislatore delegato di riferire il predicato "amministrativa" alla responsabilità autonoma delle persone giuridiche è stata ispirata da ragioni di cautela. I compilatori, sebbene considerassero definitivamente sopravanzata la tesi secondo la quale il principio di colpevolezza desumibile dall'art. 27, comma 1, Cost. non si può adattare alle persone giuridiche, attesa la natura normativa (*id est* di rimprovero, biasimo per il comportamento tenuto) e non psicologica di detto principio, hanno ritenuto comunque eccessivo attribuire esplicitamente ai c.d. enti morali la stessa capacità penale delle persone fisiche.

Nondimeno, considerata la materiale afflittività delle sanzioni comminate agli enti, si è ritenuto, in ottica garantistica, di estendere al sottosistema punitivo

³ Si allude in particolare alla convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, firmata a Parigi il 17 settembre 1997, n. 300, alla convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, siglata a Bruxelles il 26 luglio 1995, al suo primo protocollo fatto a Dublino il 27 settembre 1996, al protocollo concernente l'interpretazione in via pregiudiziale, da parte della Corte di Giustizia delle Comunità europee di detta convenzione, con annessa dichiarazione, fatto a Bruxelles il 29 novembre 1996, nonché alla convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, fatta a Bruxelles il 26 maggio 1997, oggetto di espressa ratifica per opera della l. 29 settembre 2000, n. 300.

⁴ In questo Paese, nel 1994, nell'articolato del nuovo Codice Penale, è stata inserita la responsabilità penale delle *personnes morale*. Per un approfondimento sul tema si rinvia alla *literature review* A. Barboni, G. Bubola, P. De Vita, S. Ferrua, S. Foffano, M. Giovannone, G. Ippolito, R. Raffaele, Y. Russo, S. Solidoro (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nell'ottica del cambiamento dei modelli di produzione e organizzazione del lavoro*, settembre 2009, in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (studi e inchieste sulla)*. Per quanto riguarda la Germania, resta ferma l'incapacità penale delle persone giuridiche che, tuttavia, possono essere destinatarie di sanzioni amministrative in forza della disciplina prevista nel *Ordnungswidrigkeitengesetz (OwiG)* del 1975, modificata nel 1986. Negli ordinamenti di *common law*, invece, la responsabilità penale delle persone giuridiche è stata affermata per la prima volta in Gran Bretagna nel 1842 nel caso *Birmingham and Gloucester Road Railway Co.*

⁵ Si rinvia alla apposita sezione di *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nell'ottica del cambiamento dei modelli di produzione e organizzazione del lavoro*, cit.

configurato dal d.lgs. n. 231/2001 le garanzie che punteggiano il diritto penale sostanziale e processuale⁶.

La risultante che ne deriva è un *tertium genus*⁷ di paradigma sanzionatorio che si giustappone al sistema penale classico in cui il destinatario del precetto e della sanzione è la persona fisica e al sottosistema degli illeciti depenalizzati delineato dalla l. n. 689/1981, parimenti destinato a orientare e sanzionare le condotte di soggetti umani.

In linea di principio, come recentemente annotato, la circostanza che la responsabilità diretta dell'ente acceda comunque alla responsabilità umana per un fatto formalmente qualificabile come reato e che la sanzione sia applicata dal giudice penale connota «il sottosistema parapenale di illeciti amministrativi ascrivibili a persone morali [...] di maggiori garanzie rispetto al sottosistema punitivo di illeciti amministrativi di cui sono destinatari persone fisiche»⁸.

Una nutrita schiera di autori ritiene che la disputa inerente alla natura giuridica della responsabilità degli enti rappresenti materia di mera discettazione “accademica”⁹.

Secondo altri¹⁰ invece, è importante stabilire la natura della responsabilità degli enti per diversi ordini di ragioni. In prospettiva sistematica, infatti, qualora la si ritenesse penale, nulla osterebbe all'applicazione dei principi costituzionali sanciti nell'art. 25 e nell'art. 27. In ottica processuale, poi, l'alternativa fra responsabilità amministrativa e responsabilità penale dà luogo a soluzioni diverse in relazione alla possibilità di ammettere la costituzione di parte civile nei confronti dell'ente, in virtù del combinato disposto di cui agli artt. 185 c.p. e 74 c.p.p.

La portata pratica e sistematica del nodo interpretativo suggerirebbe di affrontare con un adeguato grado di approfondimento critico le diverse opinioni che si sono contese il campo. Tuttavia, detta attività ricognitiva e propositiva mancherebbe il fine di limitarsi, in questa sede, ad offrire al lettore un propedeutico e sintetico quadro d'insieme sull'ontologia della responsabilità degli enti.

⁶ Le principali guarentigie si individuano nel principio di legalità e nella attribuzione al giudice penale, competente per i reati commessi dalla persona fisica nell'interesse o vantaggio dell'ente, del giudizio sugli illeciti amministrativi ascrivibili a questo (c.d. *simultaneus processus*). La locuzione è utilizzata esplicitamente nella relazione ministeriale (§ 1.1).

⁷ La locuzione è utilizzata esplicitamente nella relazione ministeriale (§ 1.1).

⁸ Così G. Licci, *op. cit.*, 398. Il penalista torinese, tuttavia, avverte il rischio che a un sistema responsabilitario ricalcato sullo schema civilistico della *culpa in vigilando*, quale quello profilato dal d.lgs. n. 231/2001, sia sottesa una responsabilità per fatto altrui vietata dall'art. 27, comma 1, Cost.

⁹ Sul punto si rinvia a *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nell'ottica del cambiamento dei modelli di produzione e organizzazione del lavoro*, cit.

¹⁰ *Ibidem*.

Appare comunque di indubbio interesse rammentare che la questione è al centro di un vivace dibattito giurisprudenziale e dottrinario che, da ultimo, vede prevalere presso le corti di merito l'indirizzo teso a negare l'ammissibilità della costituzione di parte civile avverso l'ente¹¹.

Appuntando nuovamente l'attenzione sulla natura giuridica della responsabilità, si registra poi una tesi minoritaria che, conferendo valore dirimente alle indicazioni normative, ritiene trattarsi di responsabilità amministrativa¹².

In dottrina e in qualche arresto giurisprudenziale occupatosi *ex professo* della problematica¹³, tuttavia, tende ad imporsi l'opinione secondo la quale la responsabilità in argomento presenta profili essenzialmente penali, che si sostanziano nella previsione di regole di validità mutate dalla parte generale del codice penale (artt. 2, 3 e 4) e nella astratta minaccia di sanzioni materialmente punitive (art. 9 ss.) la cui applicazione è demandata alla competenza del giudice penale (art. 36).

Preliminarmente, è necessario tenere presente che la responsabilità dell'ente può essere occasionata unicamente dalla commissione dei reati richiamati nel d.lgs. n. 231/2001 dall'art. 24 all'art. 25-*novies* (c.d. reati-presupposto), ancorché meramente tentati (art. 26). Occorre precisare che il novero degli illeciti idonei a determinare la responsabilità autonoma dell'ente è da considerarsi tassativo

¹¹ Dopo un'iniziale presa di posizione tendente a negare l'ammissibilità della costituzione di parte civile avverso l'ente (Trib. Milano ord. 9 marzo 2004; Trib. Torino ord. 13 novembre 2004), si è consolidata una corrente di segno opposto (Trib. Milano ord. 24 gennaio 2008; Trib. Napoli ord. 25 gennaio 2008; Trib. Milano ord. 5 febbraio 2008). Nondimeno, di recente, presso il tribunale meneghino, si è assistito a un ennesimo *revirement* interpretativo che ha negato l'esperibilità dell'azione civile per il risarcimento del danno nel processo penale a carico dell'ente. La pronuncia riposa sull'assunto che la natura amministrativa dell'illecito commesso dagli enti non consenta di proporre l'azione *de qua* in virtù di un'interpretazione estensiva dell'art. 185 c.p., finalizzata a far rifluire la trasgressione dell'ente nella nozione di reato sul mero rilievo che il presupposto della stessa sia un fatto costituente oggettivamente reato posto in essere da una persona fisica (Trib. Milano ord. 18 aprile 2008, in *Responsabilità e Risarcimento*, 2008, V, 5, con note di D. Pulitanò, *Ma lo strumento è coerente con il sistema dei rapporti tra azione civile e rito penale*, 10, che patrocina la tesi favorevole all'azione civile contro gli enti, e R. Bricchetti, *Cautele di natura patrimoniale già assicurate dal codice di procedura*, 14, che sostiene le ragioni dell'opzione contraria). Il fronte negazionista (da ultimo Trib. Bari ord. 6 luglio 2009) è stato incrinato da Trib. Milano ord. 9 luglio 2009, che ha ammesso la costituzione di parte civile avanzata contro l'ente dall'Avvocatura distrettuale nell'interesse della pubblica amministrazione ritenuta soggetto danneggiato da fatti di corruzione.

¹² Si rinvia a *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nell'ottica del cambiamento dei modelli di produzione e organizzazione del lavoro*, cit.

¹³ Cass., II sez. pen., 20 dicembre 2005, n. 3615, in *Le Società*, 2006, 756, con nota di S. Bartolomucci, celebra la scomparsa del dogma *societas delinquere non potest*, statuendo che «ad onta del *nomen juris*, la nuova responsabilità, nominalmente amministrativa, dissimula la sua natura sostanzialmente penale». *Contra*, Cass., III sez. pen., 4 giugno 2009, n. 28508, *inedita*, secondo la quale gli enti «non essendo suscettibili di responsabilità penale» possono soltanto subire gli effetti patrimoniali derivanti dall'attività illecita realizzata dagli organi che ne hanno la rappresentanza, purché si tratti di attività afferente alla gestione della persona giuridica.

(modello c.d. chiuso), benché suscettibile di futuri ampliamenti grazie a interventi legislativi del Parlamento¹⁴.

Negli artt. da 5 a 8 sono indicati i criteri di imputazione dell'illecito all'ente.

In primis, l'art. 5 richiede che il reo, da un punto di vista oggettivo/funzionale, abbia un rapporto qualificato con l'ente. Costui potrà essere un soggetto che ricopre funzioni di vertice (c.d. apicali) ovvero un sottoposto alla direzione o alla vigilanza del primo (c.d. subalterno o sottoposto)¹⁵.

Secondariamente, entrambe le figure, per impegnare sul terreno sanzionatorio l'ente, dovranno aver agito nel suo interesse o vantaggio. Per converso, qualora l'agente agisca nell'esclusivo interesse suo o di terzi l'ente non andrà incontro a risposta sanzionatoria¹⁶.

Tra i molteplici dibattiti interpretativi suscitati dall'art. 5, degno di nota è quello relativo al significato da attribuire alla locuzione "interesse o vantaggio".

Secondo la relazione (§ 3.2), i concetti di interesse e vantaggio, tra i quali sussiste una relazione di alterità, sono espressione del rapporto di immedesimazione organica dell'ente nella persona fisica. Più in particolare, l'interesse, da valutare *ex ante*, connota in senso marcatamente soggettivo la condotta illecita del reo, mentre «il vantaggio che può essere tratto dall'ente anche quando la persona fisica non abbia agito nel suo interesse, richiede sempre una verifica *ex post*».

A questi rilievi è stato obiettato che sostenendo la natura soggettiva dell'interesse si sconfinerebbe in una sorta di dolo specifico, con un inaccettabile arretramento della soglia di punibilità. Pertanto, l'interesse dovrebbe avere carattere oggettivo e sussistere quando la condotta dell'agente sia produttiva di un beneficio per l'ente¹⁷.

Altra parte della dottrina¹⁸, invece, nega che l'interesse e il vantaggio assumano differenti significati, dovendo considerarsi espressivi di una medesima tensione finalistica a beneficio del soggetto collettivo. Questo accostamento

¹⁴ L'ultimo passo compiuto in questa direzione si deve all'art. 4 della l. n. 116/2009 che ha inserito nel d.lgs. n. 231/2001 l'art. 25-*novies* a tenore del quale, «In relazione alla commissione del delitto di cui all'articolo 377-*bis* del codice penale, si applica all'ente la sanzione pecuniaria fino a cinquecento quote».

¹⁵ Cfr. lett. *a* e lett. *b* dell'art. 5, d.lgs. n. 231/2001.

¹⁶ Per una rassegna della dottrina sul punto si veda *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nell'ottica del cambiamento dei modelli di produzione e organizzazione del lavoro*, cit.

¹⁷ F. Giunta, *La punizione degli enti collettivi: una novità attesa*, in G. De Francesco (a cura di), *La responsabilità degli enti: un nuovo modello di giustizia "punitiva"*, Giappichelli, Torino, 2004, 40.

¹⁸ C.E. Paliero, *La responsabilità penale della persona giuridica nell'ordinamento italiano: profili sistematici*, in F. Palazzo (a cura di), *Societas puniri potest. La responsabilità da reato degli enti collettivi*, Cedam, Padova, 2003, 22, ritiene che il comma 2 dell'art. 5 provochi un'asimmetria.

adduce a sostegno della propria tesi il capoverso dell'art. 5, che sancisce la non punibilità dell'ente qualora la persona fisica agisca nell'esclusivo interesse suo o di terzi, senza accennare al requisito del vantaggio.

Vi è chi¹⁹, in prospettiva soggettivistica, suggerisce di considerarli un'endiadi²⁰, sicché l'eventuale vantaggio dell'ente accertato *ex post* dovrebbe essere privo di significato illecito, non assurgendo a nota costitutiva di fattispecie. Esso rappresenterebbe una sorta di *collateral benefit* che, peraltro, difficilmente sfuggirebbe alla confisca prevista nell'art. 6, comma 5²¹.

Secondo la maggioranza dei commentatori, proprio questo criterio d'imputazione oggettiva previsto nell'art. 5 rappresenta il più serio ostacolo all'inserimento dei delitti colposi nel sistema responsabilitario tratteggiato dal d.lgs. n. 231/2001.

Nel riservare all'immediato prosieguo l'analisi dei problemi di coordinamento fra l'art. 5 e i delitti colposi di cui all'art. 25-*septies*, è opportuno premettere che questa disposizione, inserita in virtù dell'art. 9 della l. n. 123/2007, impegna la responsabilità dell'ente limitatamente alle ipotesi di cui agli artt. 589 e 590, comma 3, c.p. Questo rinvio consente di escludere la responsabilità dell'ente in caso di lesioni lievi derivanti dalla violazione di norme antinfortunistiche. Inoltre, si è rilevato²² che il secondo capoverso dell'art. 590 c.p. allude soltanto alle violazioni delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro, mentre l'art. 25-*septies* prevede anche quelle sulla tutela dell'igiene e della salute del lavoro. Per scongiurare il rischio di un'interpretazione analogica si è negato che il dettato dell'art. 25-*septies* consenta di far rifluire le nozioni di "igiene del lavoro" e "malattia professionale" nell'area semantica di "infortunio sul lavoro", con conseguente addebito all'agente dell'aggravante di cui all'art. 590 c.p., comma 3, anche in caso di violazione delle norme sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro.

Sciogliendo la riserva poc'anzi assunta in relazione ai rapporti fra la previsione dell'art. 5 e i delitti colposi, si deve rilevare che nonostante già la l. n. 300/2000 esortasse il legislatore delegato (quello del 2001) a prevedere una forma di responsabilità dell'ente in relazione ai reati previsti dagli artt. 589 e 590 c.p. commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro

¹⁹ Si veda sul punto *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nell'ottica del cambiamento dei modelli di produzione e organizzazione del lavoro*, cit.

²⁰ *Contra* Cass., II sez. pen., 20 dicembre 2005, n. 3615, cit.

²¹ In materia di confisca e per la nozione di profitto del reato nell'ambito del d.lgs. n. 231/2001, si segnala la recente pronuncia Cass. pen. sez. un., 2 luglio 2008, n. 26654, in *Cass. Pen.*, 2008, n. 12, 4544, con nota di L. Pistorelli.

²² L'osservazione e la soluzione negativa riportata nel testo sono avanzate da F. D'Arcangelo, *La responsabilità da reato degli enti per gli infortuni sul lavoro*, in *Incontri di studio del CSM*, Roma, dicembre 2007, 7.

o relative alla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro²³, né questo né il legislatore delegante del 2007 (artefice della l. n. 123/2007)²⁴ hanno affrontato il nodo problematico relativo al criterio d'imputazione dell'interesse o vantaggio rispetto ai delitti colposi.

I concetti di interesse e vantaggio sembrano incapaci di esprimere un ragionevole raccordo fra l'ente e l'illecito colposo. In altri termini, risulta arduo ipotizzare che i delitti contemplati nell'art. 25-*septies* siano commessi al fine di procurare quell'interesse o vantaggio all'ente preso in considerazione dall'art. 5.

Per superare l'impasse interpretativa si è suggerito²⁵ di riferire l'interesse o il vantaggio non già agli eventi naturalistici presi in considerazione dai delitti *de quibus*, bensì alla condotta trasgressiva delle disposizioni prevenzionistiche tenuta dalla persona fisica nell'esecuzione dei suoi compiti in seno all'ente. Essi verrebbero così a coincidere con il risparmio derivato all'ente dalla mancata applicazione della normativa antinfortunistica.

Altri²⁶, tuttavia, hanno osservato che questo accostamento interpretativo collide con le indicazioni contenute nell'art. 5 del d.lgs. n. 231/2001 che fa riferimento ai reati commessi nell'interesse dell'ente e non ai reati commessi nello svolgimento delle attività dell'ente. In altri termini, l'art. 5 connette l'interesse o il vantaggio dell'ente all'omicidio o lesioni colposi, intesi quali eventi naturalistici causati dalla violazione delle regole cautelari dettate in materia antinfortunistica, e non ai comportamenti irrispettosi di queste.

Appare evidente che rimanendo fedeli all'enunciato normativo si cadrebbe nell'aporia di dover asserire che l'ente abbia interesse o possa godere di un vantaggio al verificarsi di un evento micidiale o lesivo a carico dei propri lavoratori. Per converso, è noto che le conseguenze pregiudizievoli di natura economica e sociale per il datore di lavoro occasionate da un grave infortunio o dalla morte di un lavoratore sono, in linea di principio, superiori ai risparmi derivanti dal mancato adeguamento alla normativa antinfortunistica.

Stando così le cose, a meno di non voler ammettere l'incompatibilità fra il criterio dell'interesse o vantaggio con i delitti colposi, si è prospettata, *de iure condito*, una interpretazione adeguatrice. Secondo tale congettura²⁷ il nesso fra l'illecito realizzato dalla persona fisica e l'interesse dell'ente potrà essere sia immediato, in caso di delitti dolosi, sia mediato, nelle ipotesi di delitti colposi,

²³ Si veda sul punto *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nell'ottica del cambiamento dei modelli di produzione e organizzazione del lavoro*, cit.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ F. D'Arcangelo, *op. cit.*, 9; T.E. Epidendio, *Criteri di attribuzione della responsabilità amministrativa*, in A. Giarda, G. Spangher, E.M. Mancuso, G. Varraso (a cura di), *Responsabilità "penale" delle persone giuridiche*, Ipsoa, Milano, 2007, 45.

che, nella specie, rappresentano eventi ultronei disvolti dall'ente, l'interesse del quale si individua nella locupletazione derivante dal risparmio delle spese che si sarebbero dovute sostenere per prevenire il rischio della condotta colposa tenuta.

Nonostante gli sforzi ermeneutici di cui si è dato conto, sembra ineludibile la necessità di un intervento dirimente da parte del legislatore che potrebbe promuovere a legge dello Stato la proposta avanzata dalla Commissione Greco, a mente della quale l'interesse o il vantaggio nei delitti colposi sono da riferire alla condotta costitutiva dell'illecito e non al reato materiale (*id est* a evento naturalistico) che ne è derivato.

2. I modelli di organizzazione e gestione

Ai diversi soggetti presi in considerazione dalle lettere *a* e *b* dell'art. 5 fanno da riscontro differenti criteri d'imputazione soggettiva dell'illecito all'ente.

Per quanto riguarda l'ipotesi di delitto-presupposto commesso dal c.d. apicale, l'art. 6 preclude la responsabilità dell'ente, qualora questo dimostri, con "onere probatorio" a suo carico²⁸, che: a) l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi; b) il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli e di curare il loro aggiornamento è stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo; c) le persone hanno commesso il reato eludendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e di gestione; d) non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo preposto.

Il comma 2 offre indicazioni generiche relative al contenuto minimo obbligatorio dei modelli, le quali indiziano la novità legislativa di una certa inafferrabilità contenutistica, prescrivendo che, al fine di ridurre il rischio reato, questi devono: a) individuare le attività nel cui ambito possono essere commessi reati; b) prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire; c) individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee a impedire la commissione dei reati; d) prevedere obblighi d'informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli; e) introdurre un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello.

Per completezza, occorre rammentare che il comma 3 attribuisce ai soggetti collettivi la facoltà di adottare i modelli sulla base di codici di comportamento redatti dalle associazioni rappresentative degli enti, comunicati al Ministero della

²⁸ È di questo avviso Cass., II sez. pen., 20 dicembre 2005, n. 3615, cit.

giustizia che, di concerto con i Ministeri competenti, può formulare, entro 30 giorni, osservazioni sulla idoneità dei modelli a prevenire i reati.

In relazione agli apici dell'ente, la mancata adozione dei modelli o la loro inidoneità a prevenire il reato intende esprimere, in chiave di colpevolezza, una sorta di "colpa di impresa".

Nelle ipotesi in cui il delitto presupposto è stato commesso dai c.d. subalterni sussisterà invece una "colpa di organizzazione" dell'ente quando il reato è stato agevolato dalla inosservanza degli obblighi di direzione o vigilanza da parte dei soggetti che ricoprono posizioni di vertice. Si tratta di una sorta di agevolazione colposa che esprime un deficit organizzativo dell'ente.

Ai sensi del comma 2 dell'art. 7, è esclusa, in ogni caso, l'inosservanza degli obblighi di direzione o vigilanza se l'ente, prima della commissione del reato, ha adottato ed efficacemente attuato un modello di organizzazione, gestione e controllo idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi.

La locuzione "in ogni caso", nella sua assolutezza, pare dispensare sempre e comunque l'ente dalla colpa di organizzazione profilata nell'art. 5, comma 1, lett. *b*. La portata applicativa della formula deve, tuttavia, essere ridimensionata, giacché lo snodo determinante per l'imputazione o meno dell'illecito all'ente è l'ineliminabile momento applicativo del modello. È bene quindi non farsi trarre in inganno dall'*incipit* della disposizione, atteso che essa, poco dopo, con il richiedere l'efficace attuazione del modello, condiziona comunque l'esclusione della responsabilità dell'ente al ricorrere di una adeguata messa in opera del modello. Pertanto, un'ermeneusi che renda inequivoca la portata informativo-normativa dell'art. 7, comma 2, dovrebbe concludere che non in ogni caso, ma soltanto al ricorrere dell'adozione e dell'efficace attuazione di un modello di organizzazione, gestione e controllo idoneo a prevenire reati della specie di quello effettivamente verificatosi l'ente non risponderà dell'illecito commesso.

Nei successivi commi sono abbozzati i lineamenti generali che devono connotare il modello (comma 3) e la sua efficace attuazione (comma 4).

I modelli di organizzazione e gestione, come esplicitato nella relazione (§ 3.3), sono stati importati dall'ordinamento statunitense, ove i contenuti minimi dei protocolli preventivi (*compliance programs*) sono stati prescritti per la prima volta nelle *Federal Sentencing Guidelines*.

Gli spunti problematici offerti dai modelli contemplati nel d.lgs. n. 231/2001 sono così numerosi ed eterogenei da impedirne in questa occasione una compiuta disamina²⁹, sicché ci si limiterà ad alcune considerazioni di principio.

²⁹ La letteratura in materia, nonostante non sia trascorso nemmeno un decennio dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 231/2001, è copiosissima: si rinvia a *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nell'ottica del cambiamento dei modelli di produzione e organizzazione del lavoro*, cit.

Per quanto attiene alla loro natura giuridica, secondo il legislatore, i modelli rappresentano documenti contenenti regole di condotta orientati a impedire la commissione di determinati reati (relazione ministeriale, § 3.3). Essi presentano una struttura ibrida, poiché recano regole cautelari parametriche alla figura immaginaria di un ente-modello, che richiamano la colpa generica, ma codificate nei modelli dal destinatario delle medesime, secondo una tecnica caratterizzante la figura della colpa specifica.

Ci si è chiesti, poi, se l'adozione dei modelli rappresentasse per l'ente un obbligo o una facoltà. Per alcuni³⁰ è obbligatoria soltanto l'adozione e l'attuazione dei modelli diretti a prevenire i reati commessi dai sottoposti. Altri³¹ sostengono l'obbligatorietà dei modelli sia per gli apici sia per i subalterni.

La forza persuasiva della teoria propensa a considerare obbligatoria la presenza del modello si affievolisce innanzi alla considerazione di teoria generale del diritto che un obbligo non può considerarsi giuridicamente cogente a meno che non sia presidiato da una sanzione, di cui non vi è traccia nel d.lgs. n. 231/2001. L'opinione prevalente, infatti, ritiene meramente facoltativa l'adozione del modello. Nel decreto è previsto che essi possano essere adottati, con differenti effetti, sia *ante delictum* sia *post delictum*. I primi potranno sancire l'irresponsabilità dell'ente, i secondi, invece, in una logica di premialità special-preventiva, potranno attenuare o finanche escludere le sanzioni a carico dell'ente.

Senza dubbio, le maggiori criticità in materia si registrano nella concreta adozione e attuazione dei modelli. Si concorda nel ritenere che il legislatore si sia limitato a fornire spunti metodologici sulla formazione del modello. In linea di principio, il modello dovrà osservare le prescrizioni contenute negli artt. 6 e 7, che, a loro volta, per spiegare efficacia esimente, dovranno essere modulate sulle caratteristiche dell'ente di riferimento: natura giuridica, dimensioni, tipo di attività.

L'idoneità del modello a esimere da responsabilità l'ente deve essere valutata *ex ante*, alla stregua di un giudizio di prognosi postuma che tenga in debita linea di conto la realtà aziendale nel momento in cui si è verificato l'illecito al fine di saggiare la congruenza del modello elaborato rispetto alle prescrizioni normative.

³⁰ D. Pulitanò, *La responsabilità amministrativa degli enti*, in *Diritto e Pratica delle Società* (le Monografie), 2002, n. 3, 431. Di recente, AA.VV., *Modello organizzativo "231": da facoltà a obbligo?*, in *Diritto e Pratica delle Società*, 31 dicembre 2008, n. 24, prendendo spunto dal regolamento dei mercati organizzati e gestiti da Borsa Italiana S.p.A., approvato dalla Consob il 27 febbraio 2007, che annovera fra i requisiti delle società quotate per ottenere la qualifica STAR (Segmento titoli con alti requisiti) l'aver adottato il modello di organizzazione, gestione e controllo previsto dall'art. 6, d.lgs. n. 231/2001, e dalla sentenza Trib. Milano n. 1774/2008, che ha riconosciuto la responsabilità civile dell'amministratore delegato e presidente del Cda a causa dell'omessa attivazione del modello di organizzazione e gestione, ha individuato un trend applicativo orientato a rendere sostanzialmente obbligatoria l'adozione dei modelli.

³¹ A. Santi, *La responsabilità delle società e degli enti. Modelli di esonero delle imprese*. d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, Giuffrè, Milano, 2004, 291.

Ovviamente, il verificarsi del fatto di reato non conduce necessariamente a un giudizio negativo sull'idoneità del modello, altrimenti si contrabbanderebbe una valutazione *ex post* sotto le spoglie di un giudizio prognostico, imputando l'illecito a titolo di responsabilità oggettiva. Inoltre, la presunzione d'idoneità del modello dedotta dal mero accadimento offensivo, disincentiverebbe l'adozione dei modelli da parte degli enti.

Del pari, sembra esclusa una presunzione d'idoneità derivante dall'adeguamento dei singoli modelli alle linee guida predisposte dalle associazioni di categoria, ancorché validate dal Ministero della giustizia, giacché esse si limitano a indicazioni di carattere generale insensibili alle peculiarità dei singoli contesti aziendali. Analogamente, è da escludere che eventuali certificazioni di idoneità dei modelli da parte di enti privati, pubblici o parapubblici possano conferire ai modelli patente di aprioristica idoneità preventiva, obliterando l'accertamento giudiziale in ordine alla responsabilità dell'ente, atteso che ad un modello astrattamente idoneo "sulla carta" a evitare reati della specie di quello verificatosi potrebbe non far da contrappunto un'efficace attuazione o vigilanza relativa all'operatività di questo³².

Qualche ulteriore considerazione critica si impone in relazione alle regole d'imputazione dell'illecito all'ente disegnate dagli artt. 6 e 8.

Riguardo all'organismo di vigilanza di cui all'art. 6, comma 1, lett. *b*, cui è affidato il compito di vigilare sul funzionamento e sull'osservanza dei modelli, nonché di curare il loro aggiornamento, tacendo gli interrogativi affiorati in dottrina inerenti alla competenza alla nomina di detto organo, si deve prendere atto di alcune divergenze interpretative afferenti alla composizione e all'identità di questo.

Le soluzioni provenienti dal formante dottrinale, giudiziale e dalla prassi spaziano dal collegio sindacale a un organismo *ad hoc* oppure a un comitato di controllo interno o, infine, all'*internal auditing*³³.

Le opinioni convergono, invece, riguardo ai requisiti che devono possedere i membri dell'organismo di vigilanza: professionalità, autonomia e indipendenza.

Sui presupposti di autonomia e di indipendenza si addensano le maggiori perplessità. Infatti, pur auspicando una proficua sinergia tra vertici e organismo di vigilanza, riesce difficile credere che in caso di opinioni contrastanti possa prevalere il punto di vista di questo, i cui componenti sono retribuiti dall'ente. *De iure condendo*, nell'ottica di un'effettiva indipendenza dell'organismo di vigilanza, si potrebbe congetturare una sua composizione mista i cui esponenti, in

³² In questo senso è schierata certa giurisprudenza di merito: Trib. Bari 18 aprile 2005.

³³ Confindustria, *Linee Guida per la costruzione dei modelli di organizzazione, gestione e controllo ex d.lgs. n. 231/2001*, in www.confindustria.it, 29 ss.; Abi, *Linee guida dell'Associazione Bancaria Italiana per l'adozione di modelli organizzativi sulla responsabilità amministrativa delle banche*, in www.abi.it, 25 ss.

possesso di adeguata professionalità, appartengano sia alle diverse associazioni di categoria sia ad organismi pubblici.

Nel contesto problematico dell'organismo di vigilanza, poi, è necessario appuntare l'attenzione sugli enti di piccole dimensioni. A tenore dell'art. 6, comma 4, invero, in siffatte imprese le funzioni dell'organismo di vigilanza possono essere svolte anche dall'organo dirigente.

In linea generale, la previsione pare scontare un limitato ambito operativo, poiché se conserva ragionevolezza rispetto all'attività dei sottoposti o degli apicali, non coincidenti con l'organo di vertice, la perde rispetto a quest'ultimo che diventerebbe controllore e controllato. Una riserva critica di non piccolo momento è suscitata dall'indeterminatezza che connota la criptica locuzione "enti di piccole dimensioni". Invero, né il d.lgs. n. 231/2001 né il Testo Unico sicurezza procedono a definizioni dimensionali al riguardo³⁴. Il rischio è che tale lacuna definitoria acuisca la crisi in cui già versano le garanzie promananti dal principio di legalità e di colpevolezza nel modello punitivo del d.lgs. n. 231/2001.

Infine, ci si è chiesti se dal disposto di cui all'art. 6, comma 1, lett. *b*, possa dedursi in capo all'organismo di vigilanza un obbligo giuridico di impedire i reati idonei a fondare la responsabilità dell'ente, purché commessi nel suo interesse. L'opinione prevalente, rilevando il difetto di un obbligo giuridico di impedire l'evento ai sensi dell'art. 40 capoverso c.p., esclude che i componenti dell'organismo di vigilanza siano chiamati a rispondere concorsualmente dei reati commessi nell'interesse dell'ente³⁵. Nondimeno, a loro carico, potrebbe essere imputata una responsabilità da inadempimento contrattuale con relativa risoluzione dell'accordo e risarcimento del danno. All'erosione del principio di colpevolezza contribuisce altresì la previsione dell'art. 6, comma 5, che dispone l'ineffabile applicazione della confisca del profitto del reato anche nel caso di sentenza di esclusione della responsabilità dell'ente (art. 66), per mancanza di colpa. La valenza pratica di questo enunciato pare sottoscrivibile. Invero, frustrerebbe un elementare senso di giustizia il rischio di creare spiragli normativi che consentano all'ente di incorporare artatamente (ad esempio, preconstituendo

³⁴ S. Bartolomucci, *Modelli organizzativi obbligatori e auto-validati: evoluzione eteronoma del d.lgs. n. 231/2001*, in *Le società*, 2008, n. 4, 413, nega che possa impiegarsi come criterio diacritico la tetrapartizione dell'impresa operata dall'art. 9, d.lgs. n. 35/2005, *Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale*, che recepisce la definizione di PMI operata dalla raccomandazione della Commissione europea n. 2003/361/CE del 6 maggio 2003, poiché, paradossalmente, dovrebbe considerarsi piccola impresa quella occupante da 50 a 249 dipendenti effettivi con fatturato annuo massimo di 50 milioni di euro ovvero con totale di bilancio annuo non superiore a 43 milioni di euro. A parere di chi scrive non pare che possa elevarsi a *criterium individuationis* dell'ente di piccole dimensioni nemmeno il disposto dell'art. 30, comma 6, Testo Unico sicurezza, poiché la locuzione "imprese fino a 50 lavoratori" ivi prevista, non pare esaurire il potenziale allusivo della formula "enti di piccole dimensioni".

³⁵ Si rinvia sul punto a *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nell'ottica del cambiamento dei modelli di produzione e organizzazione del lavoro*, cit.

prove atte a orientare in senso favorevole la prognosi postuma giudiziale sull'idoneità dei modelli a prevenire il reato ovvero prove attestanti l'elusione fraudolenta del modello da parte dell'autore del reato) un profitto geneticamente illecito.

Nondimeno, le illustrate esigenze di pragmatismo non rendono ragione del netto scollamento di siffatta confisca rispetto alla disciplina generale prevista nell'art. 240 c.p. né, *a fortiori*, rispetto a quella speciale, peraltro introdotta anch'essa con la l. n. 300/2000, contemplata negli artt. 322-*ter* e 335-*bis* c.p. In specie, questo enunciato, pur prescrivendo un regime di obbligatorietà della confisca riguardo alle ipotesi di cui all'art. 240, comma 1, c.p. per tutti i delitti dei soggetti pubblici contro la pubblica amministrazione, di cui molti appartengono al catalogo dei reati-presupposto, postula quale imprescindibile presupposto di operatività la condanna dell'agente.

Infine, in una dimensione di responsabilità colpevole, non soddisfa il disposto dell'art. 8, comma 1, lett. *a*, a tenore del quale «la responsabilità dell'ente sussiste anche quando l'autore del reato non è stato identificato o non è imputabile». In merito, la relazione ministeriale è tutt'altro che persuasiva.

Al paragrafo 4 si asserisce, infatti, che «la mancata identificazione della persona fisica che ha commesso il reato è [...] un fenomeno tipico nell'ambito della responsabilità d'impresa», pertanto «l'omessa disciplina di tali evenienze si sarebbe dunque tradotta in una grave lacuna legislativa, suscettibile di infirmare la *ratio* complessiva del provvedimento». La disposizione in parola contraddice diversi principi dei quali pretende di essere intessuto il sottosistema sanzionatorio disciplinato dal d.lgs. n. 231/2001. Per limitarsi ai più lampanti, in primo luogo, viene smascherata la *fictio* della immedesimazione organica assunta dai relatori a grimaldello concettuale per forzare il dettato dell'art. 27, comma 1, Cost. ed aprirlo anche alla responsabilità degli enti. Infatti, appare evidente che, a rigor di logica, se non è stato identificato l'autore materiale dell'illecito, non si vede in chi si possa immedesimare la persona morale. In sostanza si accolla all'ente una responsabilità per un fatto commesso da un terzo, peraltro, ignoto.

Secondariamente, un insegnamento dottrinale³⁶ osserva come non sia giuridicamente possibile affermare l'esistenza di un reato completo in tutti i suoi elementi (oggettivi e soggettivi), se il reo non è stato identificato. Segnatamente, ci si chiede come possa procedersi all'irrinunciabile accertamento dell'elemento psicologico di un soggetto ignoto.

Il portato di tale modello responsabilitario è l'oggettivazione del titolo d'imputazione dell'illecito all'ente, in spregio delle già evocate garanzie costituzionali in punto colpevolezza.

³⁶ Così M. Ronco, *Responsabilità delle persone giuridiche*, in *EGT*, Roma, 2002, XXVII 5.

L'idea di fondo che percorre la logica del paradigma sanzionatorio di cui al d.lgs. n. 231/2001 sembra pertanto quella, di chiara impronta civilistica, sebbene ammantata da esigenze general-prevenzionistiche, di trasferire comunque il pregiudizio economico occasionato da un illecito penale su un soggetto, in questo caso, l'ente collettivo, ancorché difetti in capo a questo un *minimum* di coefficiente soggettivo.

3. I modelli di organizzazione e gestione nel Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro

L'art. 30 del Testo Unico sicurezza rappresenta la logica conseguenza dell'introduzione nel d.lgs. n. 231/2001 dell'art. 25-*septies* per opera della l. n. 123/2007.

Uno dei primi interrogativi sorti a seguito dell'inserimento dei modelli organizzativi nel Testo Unico sicurezza riguardava l'obbligatorietà ovvero la facoltatività della loro adozione.

I primi commentatori³⁷, guardando allo schema di decreto relativo al progetto sul nuovo Testo Unico sicurezza, alla luce del comma 6 dell'art. 30, propendevano per la tesi dell'adozione obbligatoria rispetto alle aziende e ai datori di lavoro occupanti più di mille lavoratori³⁸.

Nella versione definitiva approvata il 9 aprile 2008, tuttavia, il comma 6 è stato soppresso, sancendo così la mera facoltà per gli enti di dotarsi del documento preventivo di cui all'art. 30, il quale si limita a prescrivere il contenuto minimo in caso di sua adozione.

La plausibilità di questa soluzione risiede fondamentalmente nel rilievo che, da un punto di vista sistematico, sarebbe incoerente sostenere che l'art. 30 del Testo Unico sicurezza, pur richiamando espressamente i modelli disciplinati nel d.lgs. n. 231/2001, rispetto ai quali, come dimostrato, il regime di adozione facoltativa è incontrovertito, ne imponga, limitatamente alla materia antinfortunistica, l'obbligatorietà.

Per quanto riguarda i destinatari del precetto di cui all'art. 30, detto disposto, recependo la previsione dell'art. 1 del d.lgs. n. 231/2001, circoscrive, in materia di modelli di organizzazione e di gestione, l'ampio campo di applicazione segnato dall'art. 3 del Testo Unico.

³⁷ Si rinvia a *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nell'ottica del cambiamento dei modelli di produzione e organizzazione del lavoro*, cit.

³⁸ In questo articolato, infatti, l'art. 30, comma 6, prescriveva l'obbligo di adottare i modelli organizzativi nelle ipotesi sopra indicate.

Le ragioni che presiedono questa scelta, dettata principalmente da scelte di armonia sistematica, sono le medesime che hanno suggerito ai compilatori del d.lgs. n. 231/2001 di escludere dal regime di responsabilità amministrativa lo Stato, gli enti pubblici territoriali, gli enti pubblici non economici, nonché gli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale. La relazione al d.lgs. n. 231/2001 (§ 2), evidenzia l'inopportunità di irrogare a questi soggetti sanzioni interdittive o pecuniarie, considerando che, riguardo alle prime, si è ritenuto che gli effetti deleteri delle misure sarebbero ricaduti principalmente sulla collettività. A conclusioni non dissimili si sarebbe pervenuti nel caso di una sanzione pecuniaria applicata ad uno dei soggetti esclusi, poiché si è ritenuto ragionevole credere che il costo del disservizio sarebbe comunque stato sopportato dai consociati.

La persuasività di questa opzione che, è bene precisarlo, riposa sull'idea di fondo che il legislatore delegante, nel prevedere un'autonoma responsabilità dell'ente, «avesse di mira la repressione di comportamenti illeciti nello svolgimento di attività di *natura squisitamente economica*, e cioè assistite da fini di profitto» s'indebolisce a fronte della considerazione che le disposizioni antinfortunistiche, la cui violazione può integrare uno dei delitti di cui all'art. 25-*septies* del d.lgs. n. 231/2001, si rivolgono indifferentemente ad attività private e pubbliche (art. 3 del Testo Unico sicurezza), fermo restando per queste ultime le peculiarità delle figure datoriali.

Specificando la situazione problematica dell'individuazione dei soggetti destinatari del precetto contenuto nell'art. 25-*septies*, recentemente è stata lambita la questione riguardante le ipotesi di lavori eseguiti in appalto all'interno dell'azienda committente³⁹ i cui dipendenti danno luogo all'infortunio.

Si osserva, tuttavia, che le situazioni nelle quali possono riscontrarsi difficoltà nell'enucleare i diversi profili di responsabilità sono quelle in cui le parti non contravvengono allo schema contrattuale pattuito, il quale continua dunque a contemplare due datori di lavoro. Questa premessa proietta il problema *de quo* nella dimensione del rischio c.d. interferenziale rispetto al quale il legislatore ha mostrato una certa sensibilità fin dal 1994. Nell'art. 7 dell'abrogato d.lgs. n. 626/1994 erano indicati gli obblighi alla cui osservanza erano tenuti il committente e l'appaltatore o lavoratore autonomo chiamato ad eseguire la propria prestazione nell'azienda del primo. Recependo la stessa politica di prevenzione dei rischi da interferenze, l'art. 26 del Testo Unico sicurezza ha

³⁹ M. Bramieri, D. Bagaglia, A. Firmani, A. Misfud, *La responsabilità penale e amministrativa delle persone giuridiche*, Egea, Milano, 2008, 187. Gli autori offrono una soluzione interpretativa limitata all'ipotesi dell'ingerenza del committente, realizzata attraverso suoi dipendenti o addetti, capace di mutare un contratto di appalto in rapporto di lavoro subordinato, degradando l'appaltatore a *nudus minister* dell'appaltante, il quale diventa unico potenziale destinatario delle sanzioni previste dall'art. 25-*septies*.

puntualizzato le prescrizioni del d.lgs. n. 626/1994 cui devono attenersi i soggetti dianozi richiamati.

In relazione al riparto di responsabilità da delitto degli enti, nell'attesa delle prime pronunce giurisprudenziali in materia, si possono quindi prospettare i seguenti scenari.

Astraendo dalle situazioni di ingerenza cui si è già accennato, qualora l'infortunio ai dipendenti dell'ente-committente o dell'ente-appaltatore trovi la propria genesi in una difettosa cooperazione o coordinamento fra i datori di lavoro, attività delle quali entrambi i modelli non abbiano tenuto debito conto ovvero rispetto alle quali non siano stati efficacemente attuati, nulla pare precludere, in presenza dei requisiti previsti dal d.lgs. n. 231/2001, una responsabilità di entrambi soggetti datoriali che hanno colposamente cooperato nel causare il delitto.

Nel caso in cui l'infortunio a un lavoratore dell'ente appaltatore derivi da un rischio specifico di questa attività, l'ente-committente non risponderà. Infine, qualora l'offesa in danno dei lavoratori dell'ente-appaltatore o del lavoratore autonomo si produca a causa di un rischio specifico dell'attività dell'ente-committente costui potrà essere destinatario delle sanzioni astrattamente minacciate dall'art. 25-*septies* del d.lgs. n. 231/2001.

Dopo l'introduzione dei modelli organizzativi nella legislazione antinfortunistica, ci si è chiesti, in ottica contenutistica, quali fossero i rapporti fra questi e le numerose prescrizioni già contenute nel d.lgs. n. 626/1994 e in altre leggi speciali, oggi rifluite nel Testo Unico sicurezza, in specie in relazione al documento di valutazione dei rischi di cui all'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008.

In linea di prima approssimazione, si rileva che il documento previsto nell'art. 28 del Testo Unico sicurezza, teleologicamente orientato alla neutralizzazione o riduzione dei rischi derivanti dai processi produttivi in atto nell'impresa, potrebbe essere iscritto nella parte speciale di un protocollo di organizzazione e gestione finalizzato a prevenire i reati previsti negli artt. 24-25-*novies* del d.lgs. n. 231/2001. In altri termini, i redattori dei protocolli preventivi, nell'attività di mappatura delle aree di rischio relative agli infortuni nei luoghi di lavoro, potranno avvalersi dell'analisi già svolta per la redazione del documento valutativo di cui all'art. 28.

Nella specifica area del rischio/infortunio, l'art. 30 delinea i contenuti minimi che il modello di organizzazione e gestione deve recare per acquisire l'attitudine ad evitare il verificarsi di reati della specie di quelli previsti nell'art. 25-*septies* del d.lgs. n. 231/2001. In sostanza l'ente, osservando le indicazioni contenute nel d.lgs. n. 231/2001 e quelle dell'art. 30 del Testo Unico sicurezza, in evidente rapporto di complementarità in punto di infortuni sul lavoro, dovrà preoccuparsi di stilare regole cautelari di secondo grado, che sostanzieranno il modello, aventi

di mira un duplice obiettivo: quello immediato sarà controllare l'adempimento di tutti gli obblighi giuridici espressamente richiamati nell'art. 30, nonché, quelli desumibili da altre disposizioni legislative in materia, dalle buone prassi, dalle norme di buona tecnica, dalle linee guida e, più in generale, dalla disposizione di chiusura dell'art. 2087 c.c., espressivi di regole preventive di primo grado codificate nei precetti antinfortunistici; quello mediato sarà l'esonero della responsabilità amministrativa per i fatti di cui all'art. 25-*septies*.

Poste queste premesse, paiono meritare un cenno i rapporti tra l'organo di verifica e controllo del modello di cui all'art. 30, comma 4, del Testo Unico sicurezza e i destinatari del dovere di vigilanza sul sistema di sicurezza aziendale (*id est* datore di lavoro, dirigente, responsabile del servizio di prevenzione e protezione, addetto al servizio di prevenzione e protezione, medico competente e preposto).

Il comma 4 dell'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 prescrive l'adozione di un organo di controllo deputato a vigilare sulla costante buona salute del modello⁴⁰. Questa specifica finalità, in linea di principio, dovrebbe sollevare l'organo di controllo dal ruolo di catalizzatore dei doveri di vigilanza propri dei soggetti cui la legislazione antinfortunistica assegna il ruolo di apicali con le connesse responsabilità. Opinare altrimenti significherebbe convertire dei doveri diretti a persone fisiche in doveri propri di un soggetto collettivo, spesso nella materiale impossibilità di assolverli. Questa soluzione interpretativa era confortata dall'originaria previsione dell'art. 16, comma 3, del Testo Unico sicurezza, secondo il quale il delegante poteva esercitare il controllo sul corretto espletamento delle funzioni trasferite al delegato "anche" attraverso i sistemi di verifica e di controllo previsti nell'art. 30, comma 4, del medesimo decreto. L'uso della congiunzione "anche" non dava adito a dubbi sul fatto che il controllo sull'attività del delegato effettuato attraverso l'organismo di vigilanza si giustapponesse e non sostituisse il dovere di controllo cui era personalmente tenuto il delegante.

Questa esegesi, alla luce del d.lgs. n. 106/2009, il quale ha sostituito il secondo periodo dell'art. 16, comma 3, con il seguente, «L'obbligo di cui al precedente periodo [cioè l'obbligo di vigilanza sul corretto espletamento da parte del delegato delle funzioni a questo trasferite tramite delega di funzioni, *nda*] si

⁴⁰ Alcuni autori attribuiscono a questo organismo indipendente l'identità di *alter ego* dell'organismo di vigilanza di cui all'art. 6, d.lgs. n. 231/2001, così S. Pesci, *Violazione del dovere di vigilanza e colpa per organizzazione alla luce dell'estensione alla sicurezza del lavoro del d.lgs. n. 231/01*, in *Cass. Pen.*, 2008, 3967. Il raffronto fra l'art. 30, comma 4, Testo Unico sicurezza, e l'art. 6, comma 1, lett. *b*, d.lgs. n. 231/2001, tuttavia, non sembra precludere la possibilità che il dovere di controllo sull'attuazione e l'aggiornamento del modello finalizzato alla prevenzione degli infortuni nel luogo di lavoro possa essere assolto dall'organismo di vigilanza dell'art. 6, comma 1, lett. *b*, d.lgs. n. 231/2001, i cui compiti investono la categoria dei "modelli", di cui fa certamente parte quello previsto nell'art. 30 Testo Unico sicurezza.

intende assolto in caso di adozione ed efficace attuazione del modello di verifica e controllo di cui all'art. 30, comma 4», non è più attuale riguardo alla figura del datore di lavoro. Costui, infatti, in virtù della *mutatio legis*, adottando un modello di organizzazione e gestione dotato di un idoneo sistema di controllo sull'efficacia e l'attualità di questo, non sarà censurabile a titolo di *culpa in vigilando* qualora il delegato non adempia doverosamente alla funzioni trasferitegli tramite delega di funzioni.

Tacendo dell'approssimazione linguistica del legislatore, il quale riferisce il comma 4 ad un modello di verifica e controllo anziché al sistema di controllo e aggiornamento del modello ivi previsto che, secondo quanto poc'anzi ipotizzato, potrebbe rientrare nelle funzioni ad appannaggio dell'organismo di vigilanza di cui all'art. 6, comma 1, d.lgs. n. 231/2001, ciò che desta l'attenzione dell'interprete sono i potenziali effetti deresponsabilizzanti per il datore di lavoro di cui potrebbe essere foriero il disposto *de quo*. Astraendo dai molteplici profili problematici dischiusi dalla novella, ci si chiede quale sarà l'inclinazione interpretativa della magistratura, notoriamente ostile ad un alleggerimento delle responsabilità datoriali. In ogni caso, a prescindere da dispense responsabilitarie *ope legis*, al fine di realizzare un'efficace tutela antinfortunistica sarebbe comunque auspicabile che l'organismo di vigilanza e i responsabili della sicurezza aziendale implementassero un flusso informativo bidirezionale che, sebbene orientato a perseguire obiettivi diversi, consenta ad entrambi i soggetti di riconoscere i sintomi di un evento infortunistico.

L'art. 30, comma 5, d.lgs. n. 81/2008, specifica la generale previsione dell'art. 6, comma 3, d.lgs. n. 231/2001, statuendo che, «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». La disposizione, già nell'*incipit*, presenta un primo nodo problematico. Ci si è chiesti, infatti, quale lasso di tempo intenda esprimere la locuzione “in sede di prima applicazione”. Nel silenzio normativo, si può ipotizzare che le intenzioni del legislatore fossero quelle di indicare ai destinatari del precetto parametri cui rifarsi al fine di stilare i primi modelli in materia di salute e sicurezza. A fronte di questo pur commendevole fine, resta comunque l'inopportunità di una previsione così generica.

Riguardo alla presunzione di conformità⁴¹ stabilita dal comma 5, in linea generale, valgono le medesime considerazioni formulate in ordine all'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 231/2001, pena l'introduzione da parte del legislatore delegato di una deroga alla disciplina generale in materia di modelli, esulante dall'oggetto della delega definito nell'art. 1 della l. n. 123/2007.

Nella prospettiva di perseguire una *due diligence* aziendale che possa, nelle denegata ipotesi del verificarsi di un evento infortunistico, orientare favorevolmente il convincimento del giudice penale, deve essere collocato il comma 3-*bis* dell'art. 51 del Testo Unico sicurezza, inserito dal d.lgs. n. 106/2009. Esso offre alle imprese che intendano avvalersene la possibilità di ottenere dagli organismi paritetici «[...] l'asseverazione della adozione e della efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza di cui all'articolo 30 del decreto, della quale gli organi di vigilanza possono tener conto ai fini della programmazione delle proprie attività». In linea con quanto chiarito nel presente lavoro riguardo alle presunzioni di conformità dei modelli di organizzazione e gestione, la risoluta affermazione degli organismi paritetici in ordine alla adozione ed efficace attuazione dei modelli, oltre ad un avere un valore *rebus sic stantibus*, precipuamente funzionale alla programmazione delle attività cui sono tenuti gli organismi di vigilanza, non solleva l'ente da responsabilità, pretermettendo la valutazione dell'organo giudicante.

Infine, l'inciso di chiusura del comma 5 attribuisce alla Commissione consultiva permanente di cui all'art. 6 il compito di indicare ulteriori modelli di organizzazione e gestione. Considerati i compiti attribuiti alla Commissione dall'art. 6, comma 8, lett. *a* e *m*, del Testo Unico sicurezza, si deve ritenere che da essa non possa pretendersi la materiale redazione di un modello organizzativo valido per ciascun ente che a questa si rivolga. Più verosimilmente, la Commissione potrà suggerire all'interpellante un modello già adottato da un ente appartenente alla medesima area operativa da assumere ad archetipo. Appare altresì in linea con il dettato normativo la possibilità per la Commissione di predisporre linee guida per la elaborazione dei modelli di cui all'art. 30.

Il d.lgs. n. 106/2009 ha inserito nell'art. 30 del Testo Unico sicurezza il comma 5-*bis* a tenore del quale «La commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro elabora procedure semplificate per l'adozione e la

⁴¹ In ogni caso, come esplicitato nel comma 5 dell'art. 30, la presunzione di conformità del modello opera limitatamente alle parti di questo che trovano corrispondenza nei BS OHSAS 18001:2007, sigla che descrive uno standard internazionale indicante i requisiti di idoneità di un sistema di gestione a tutela della salute e sicurezza dei lavoratori. Per tutti gli altri requisiti richiesti dall'art. 30 per rendere il modello idoneo a deresponsabilizzare l'ente è necessaria una specifica implementazione, ad esempio la indefettibile attivazione di un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello, non previsto nelle disposizioni tecniche di dettaglio OHSAS.

efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza nelle piccole e medie imprese. Tali procedure sono recepite dal decreto del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali».

Questa previsione, in linea di principio, intende porre rimedio all'atteggiamento refrattario assunto dalle piccole e medie imprese nei confronti dei modelli di organizzazione e gestione, in specie, nel campo della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Nondimeno, è ragionevole paventare che i veri nodi problematici affioreranno quando dal livello delle proposizioni declamatorie, alla quale appartiene il comma 5-*bis*, ci si calerà in quello delle regole operazionali. In particolare, alla luce di una congettura di prima approssimazione non sembrano scongiurate le incertezze applicative occasionate dalla plurivoca espressione "piccole e medie imprese" destinatarie della procedura semplificata. Inoltre, a monte, il disposto appare in alcuni passaggi contraddittorio.

In primo luogo, il legislatore, assegnando alla Commissione il compito di elaborare «[...] procedure semplificate per la adozione e la efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza nelle piccole e medie imprese [...]», sembra investirla di un ruolo operativo che, come accennato, non le appartiene.

In secondo luogo, risulta tutt'altro che agevole l'individuazione del reale significato del *fragmento* normativo «[...] procedure semplificate per l'adozione e l'efficace attuazione dei modelli [...]». Infatti, considerando che l'adozione dei modelli previsti dal d.lgs. n. 231/2001 è una scelta di politica aziendale, i cui contenuti, così come le modalità attuative, sono ineludibilmente connessi alle particolarità dell'ente, non è dato sapere quale sia l'oggetto della semplificazione. Né soccorre in proposito la laconica proclamazione di principio contenuta nella relazione di accompagnamento alle «disposizioni integrative e correttive», ex art. 1, comma 6, della l. n. 123/2007, al d.lgs. n. 81/2008, secondo la quale «L'emendamento all'articolo 30 del "testo unico" è diretto a incentivare la diffusione dell'importante e innovativo strumento dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza prevedendo che i modelli di organizzazione e gestione della sicurezza vengano resi "accessibili" alle Piccole e Medie Imprese anche per mezzo di una semplificazione delle regole che li disciplinano [...]».

Infine, ci si interroga sulla attuabilità delle procedure che, nelle intenzioni dei compilatori, dovrebbero semplificare per le piccole e medie imprese le regole che disciplinano i modelli di organizzazione e gestione (*id est*, il d.lgs. n. 231/2001). Infatti, a meno di non voler sovvertire la gerarchia delle fonti del diritto, alla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro, organo di promanazione ministeriale, è inibita la possibilità di stabilire una disciplina innovativa rispetto ad un atto avente forza di legge, quale il d.lgs. n. 231/2001.

4. Il quadro sanzionatorio

In via preliminare, occorre dar conto di un difettoso coordinamento fra l'art. 25-*septies* e l'art. 26 del d.lgs. n. 231/2001, che punisce anche nelle forme del tentativo i delitti indicati nel capo I del d.lgs. n. 231/2001.

Riguardo alle lesioni e all'omicidio colposamente realizzati, così come per le contravvenzioni in materia societaria richiamate nell'art. 25-*ter*, infatti, non potrà operare il disposto di cui all'art. 26, giacché il nostro ordinamento non contempla la manifestazione nella forma tentata di un delitto colposo o di un illecito contravvenzionale.

Si è chiarito dianzi che, formalmente, l'adozione dei modelli di organizzazione e gestione non può considerarsi obbligatoria. Nondimeno, il legislatore, volendo incentivarne l'impiego, consente in ottica special-preventiva la loro predisposizione anche *post delictum*, facendone discendere una esclusione o una notevole attenuazione delle misure cautelari e sanzionatorie. Invero, ai sensi dell'art. 12, comma 2, lett. *b*, d.lgs. n. 231/2001, l'adozione del modello entro la preclusione ivi prevista determina un'attenuazione della sanzione da un terzo alla metà. In virtù dell'art. 17, la messa in opera del modello rappresenta uno dei requisiti del ravvedimento utile a escludere l'applicazione della sanzione interdittiva ovvero, anche dopo l'apertura del dibattimento di primo grado, *ex art.* 49, a sospendere o a revocare oppure, infine, in forza dell'art. 78 a sospendere e, successivamente, convertire le sanzioni interdittive in sanzioni pecuniarie.

In medias res, l'art. 25-*septies*, inserito dalla l. n. 123/2007, è stato sostituito dall'art. 300 del Testo Unico sicurezza. L'originaria formulazione, infatti, era stata oggetto di critiche per l'eccessiva severità sanzionatoria e, soprattutto, per l'impossibilità di modulare la dosimetria della pena in proporzione alla diversa gravità dei fatti. La risultante di questa comminatoria era che modesti infortuni integranti la figura della lesione grave fossero assistiti dalla medesima sanzione applicabile in caso di infortunio mortale.

Il Testo Unico ha posto rimedio parametrando la risposta sanzionatoria in considerazione della effettiva gravità dell'episodio infortunistico e, nei casi di omicidio colposo, secondo che le violazioni si realizzino nei contesti lavorativi descritti nell'art. 55, comma 2, del Testo Unico sicurezza, in cui il coefficiente di rischio/infortunio è particolarmente elevato, o meno.

La tabella sottostante sintetizza le sanzioni attualmente applicabili all'ente nelle ipotesi previste dall'art. 25-*septies*.

<p>Art. 25-<i>septies</i>, comma 1 Omicidio colposo derivante dalla</p>	<p>Sanzione pecuniaria: 1.000 quote (cioè da 258.000 a 1.549.000 euro)</p>
--	---

<p>violazione dell'art. 55, comma 2, Testo Unico sicurezza</p>	<p>Sanzioni interdittive (da 3 mesi a un anno):</p> <ul style="list-style-type: none"> – interdizione dall'esercizio dell'attività; – sospensione o revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito; – divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio; – esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi; – divieto di pubblicizzare beni o servizi
<p>Art. 25-septies, comma 2 Omicidio colposo derivante dalla violazione di norme sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro diverse dall'art. 55, comma 2, Testo Unico sicurezza</p>	<p>Sanzione pecuniaria: da 250 a 500 quote (cioè da 64.500/387.250 a 129.000/774.500 euro)</p> <p>Sanzioni interdittive: per durata e natura sono le medesime del comma 1</p>
<p>Art. 25-septies, comma 3 Lesioni colpose gravi o gravissime (art. 590, comma 3, c.p.) derivanti dalla violazione delle norme sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro</p>	<p>Sanzione pecuniaria: da 100 a 250 quote (cioè da 25.800/154.900 a 64.500/387.250 euro)</p> <p>Sanzioni interdittive (da 3 a 6 mesi): sono le medesime del comma 1</p>

Occorre tener presente che l'art. 27 del d.lgs. n. 231/2001 limita la responsabilità patrimoniale dell'ente per il pagamento della sanzione pecuniaria al suo patrimonio o fondo comune.

Il sistema sanzionatorio per quote scelto dal legislatore prevede che il valore di una di esse sia compreso fra 258 e 1.549 euro (art. 10, comma 3, d.lgs. n. 231/2001). All'interno di detti limiti edittali di primo grado il giudice fisserà il valore della quota in rapporto alle condizioni economiche e patrimoniali dell'ente e allo scopo di assicurare l'efficacia della sanzione (art. 11, comma 2, d.lgs. n. 231/2001). Successivamente, qualora la pena sia fissa, ad esempio nel caso dell'art. 25-septies, comma 1, del d.lgs. n. 231/2001, il giudice provvederà a moltiplicare il valore attribuito alla quota per il numero delle stesse che rappresentano la componente sanzionatoria. Il magistrato, qualora, invece, si trovi innanzi a limiti edittali di secondo grado – è l'ipotesi contemplata nell'art. 25-septies, comma 2, del d.lgs. n. 231/2001 –, fisserà il *quantum* di quote ritenuto adeguato avvalendosi dei criteri di cui si dirà a breve e, infine, individuerà la sanzione da applicare moltiplicando il numero di quote per il coefficiente previamente individuato, ai sensi dell'art. 11, comma 2, d.lgs. n. 231/2001.

Le sanzioni pecuniarie e interdittive sono discrezionalmente modulabili alla stregua degli indici previsti negli artt. 11 e 14 del d.lgs. n. 231/2001. Peraltro,

l'art. 13 subordina l'applicazione delle sanzioni interdittive alle circostanze, fra loro alternative, che l'ente abbia tratto dal reato un profitto di rilevante entità e il reato sia stato commesso da soggetti in posizione apicale ovvero da soggetti sottoposti all'altrui direzione quando, in questo caso, la commissione del reato è stata determinata o agevolata da gravi carenze organizzative (lett. *a*) ovvero in caso di reiterazione degli illeciti (lett. *b*).

5. La posizione della giurisprudenza

Più volte la giurisprudenza è intervenuta sulle questioni inerenti alla idoneità e alla efficacia esimente in concreto del modello di organizzazione e gestione⁴², tuttavia molto ristretto è il suo contributo sulle interrelazioni tra la disciplina dei modelli di organizzazione e gestione e la materia antinfortunistica, a causa della estensione sostanzialmente recente del d.lgs. n. 231/2001 alla disciplina antinfortunistica.

Di particolare impatto è stata una corposa pronuncia del Tribunale di Trani (sez. Molfetta), del 26 ottobre 2009. La sentenza, avente a oggetto un omicidio colposo plurimo e una lesione colposa derivante dalla violazione delle disposizioni antinfortunistiche, offre infatti numerosi spunti di riflessione rispetto alla responsabilità degli enti prevista nel d.lgs. n. 231/2001 e al coordinamento di detta disciplina con il d.lgs. n. 81/2008 (Testo Unico sicurezza) in punto modelli di organizzazione e gestione e ha il pregio di riassumere i tratti salienti di precedenti pronunce molto rilevanti e innovative sul tema.

In questa vicenda, inoltre, trova per la prima volta applicazione giurisprudenziale l'art. 25-*septies* d.lgs. n. 231/2001 introdotto dalla l. n. 123/2007 e sostituito dall'art. 300 del Testo Unico sicurezza, che, com'è noto, estende la responsabilità sostanzialmente penale degli enti all'omicidio colposo e alle lesioni gravi e gravissime colpose derivanti dalla violazione delle norme sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro. Nella motivazione sono altresì formulate interessanti considerazioni sui rapporti intercorrenti fra il documento di valutazione dei rischi e il modello di organizzazione e gestione disciplinato nell'art. 30 del Testo Unico sicurezza.

Nel contesto problematico segnato dal citato art. 5 del d.lgs. n. 231/2001, secondo il quale l'ente è responsabile per i reati commessi «nel suo interesse o a suo vantaggio», la sentenza giunge ad una interpretazione originale rispetto al termine vantaggio. Infatti il giudice ritiene che tale requisito «possa essere valorizzato, sul piano processuale, precisamente nella formazione della prova

⁴² Tra le più recenti pronunce si allude in particolare a Trib. Milano 17 Novembre 2009; Cass. pen., 6 settembre 2009; Trib. Milano 13 febbraio 2008, n. 1774.

della responsabilità dell'ente, quale elemento apprezzabile *ex post* ma dimostrativo del suo interesse *ex ante* e che esso sia destinato a perdere vigore probatorio in presenza della prova positiva di un interesse esclusivo proprio o di terzi presente nella condotta tenuta» dall'autore del reato.

Il requisito dell'interesse o del vantaggio è quindi pienamente compatibile con la struttura dell'illecito previsto nell'art. 25-*septies* del d.lgs. n. 231/2001, dovendosi di volta in volta accertare solo se la condotta che ha determinato l'evento la morte o le lesioni personali sia stata o meno determinata da scelte rientranti oggettivamente nella sfera di interesse dell'ente oppure se la condona medesima abbia comportato almeno un beneficio a quest'ultimo senza apparenti interessi esclusivi di altri. La tesi, sembra tuttavia viziata da un errore logico di fondo. Infatti, correlare un fatto noto (il vantaggio), seguendo un percorso a ritroso, a un elemento ignoto (interesse), non presenta un sicuro grado di affidabilità nella ricerca della verità.

Sul punto la sentenza inoltre conferma, molto opportunamente, che il termine vantaggio non allude esclusivamente alla nozione di vantaggio economico, riconoscendone la sussistenza anche alla presenza di un'altra utilità, purché determinata, e sottolineando che quando i compilatori del decreto n. 231 hanno inteso riferirsi al profilo economico, a esempio riguardo alle sanzioni interdittive (art. 13) o alla confisca (artt. 15 e 19), hanno impiegato il termine "profitto". Parimenti degni di nota sono i passaggi della sentenza dedicati al controverso tema afferente all'obbligo o alla facoltà dell'ente di adottare il modello di organizzazione e gestione.

Il Tribunale tranese, recependo un recente arresto della Corte di Cassazione⁴³, conferma quella tendenza giurisprudenziale e regolamentare⁴⁴ incline a rendere doverosa l'adozione del modello, che ha come immediata conseguenza pratica il riconoscimento della rimproverabilità dell'ente in difetto del protocollo preventivo.

Più in particolare si intende far riferimento alla sentenza del Trib. di Milano n. 1774/2008, che ha riconosciuto la responsabilità civile dell'amministratore delegato e presidente del cda a causa dell'omessa attivazione del modello di

⁴³ Cass. pen., Sez. VI, 17 settembre 2009, n. 36083, inedita.

⁴⁴ Si intende far riferimento alla sentenza del Trib. Milano n. 1774/2008, che ha riconosciuto la responsabilità civile dell'amministratore delegato e presidente del cda a causa dell'omessa attivazione del modello di organizzazione e gestione e al regolamento dei mercati organizzati e gestiti da Borsa Italiana s.p.a., approvato dalla Consob il 27 febbraio 2007, che annovera fra i requisiti alle società quotate per ottenere la qualifica S.T.A.R. (segmento titoli con alti requisiti) l'aver adottato il modello di organizzazione, gestione e controllo previsto dall'art. 6, d.lgs. n. 231/2001. In dottrina, fra i primi a registrare l'affermarsi di questa corrente applicativa D. Pulitanò, *La responsabilità amministrativa degli enti*, cit., e AA.VV., *Modello organizzativo "231": da facoltà a obbligo?*, cit.

organizzazione e gestione e al regolamento dei mercati organizzati e gestiti da Borsa Italiana s.p.a., approvato dalla Consob il 27 febbraio 2007, che annovera fra i requisiti alle società quotate per ottenere la qualifica S.T.A.R. (segmento titoli con alti requisiti) l'aver adottato il modello di organizzazione, gestione e controllo previsto dall'art. 6, d.lgs. n. 231/2001.

Giova tuttavia precisare che l'opzione interpretativa adottata in quella sede dalla Cassazione riguardava un caso in cui il dirigente apicale risultava essere responsabile del delitto presupposto. Limitatamente a queste ipotesi, fra le quali rientra anche il caso tranese, nelle quali la partecipazione funzionale e ideologica del reo alla politica aziendale dell'ente è così intensa da indurre a sospettare che dal versante della colpa d'impresa si scivoli verso il dolo d'impresa, è del tutto condivisibile l'assunto per cui «La mancata adozione di modelli, in presenza dei presupposti oggettivi e soggettivi sopra indicati (reato commesso nell'interesse o vantaggio della società e posizione apicale dell'autore del reato) è sufficiente a costituire quella rimproverabilità» cui allude il legislatore.

La sentenza del Tribunale di Trani ha il pregio di dedicare alcuni brevi ma utili passaggi ai rapporti fra il documento di valutazione dei rischi (art. 28, d.lgs. n. 81/2008) redatto da una delle società prevenute dopo gli episodi infortunistici e il modello di organizzazione e gestione contemplato nell'art. 30 del Testo Unico sicurezza, specificante la disciplina generale del decreto n. 231, di cui era sprovvista. Invero, disattendendo la tesi prospettata dalla difesa, il magistrato osserva che, alla luce delle irriducibili differenze teleologiche e delle precise indicazioni sistematiche, il documento di valutazione dei rischi non può surrogare il modello di organizzazione e gestione pur essendo possibile, e anche auspicabile, il realizzarsi di parziali sovrapposizioni a fini prevenzionistici.

Riguardo al primo argomento si precisa in particolare che «mentre il documento di valutazione dei rischi è rivolto anche ai lavoratori per informarli dei pericoli incombenti in determinate situazioni all'interno del processo produttivo e quindi è strutturato in modo da garantire a tali destinatari una rete di protezione individuale e collettiva perché addetti concretamente a determinate mansioni, il modello del d.lgs. n. 231 deve rivolgersi non tanto a tali soggetti che sono esposti al pericolo di infortunio, bensì principalmente a coloro che, in seno all'intera compagine aziendale, sono esposti al rischio di commettere reati colposi». Riguardo al secondo profilo, la circostanza che il documento di valutazione dei rischi e il modello di organizzazione siano disciplinati da disposizioni diverse del medesimo *corpus* normativo ne testimonia «la distinzione non solo nominale ma anche funzionale».

Si chiarisce dunque che il documento di valutazione dei rischi non può in alcun modo costituire un surrogato di un modello organizzativo e gestionale, che è stato congegnato per scopi diversi, anche se mediamente sempre a favore dei

lavoratori, e che per questo risulta strutturato normativamente con specifiche ramificazioni attuative, ben marcate e polivalenti.

6. Le prospettive evolutive e il d.d.l. Alfano

Nel contesto problematico dedicato alla efficacia esimente del modello di organizzazione e gestione preventivo dei reati di lesioni colpose e omicidio colposo, derivanti dalla inosservanza di norme antinfortunistiche, è opportuno fare un breve riferimento allo schema di disegno di legge di modifica del d.lgs. n. 231/2001 posto all'attenzione del Ministero della giustizia dall'onorevole Alfano nel luglio 2010. Invero il testo prospetta un intervento molto energico sui meccanismi di applicazione della esimenza attraverso due principali strumenti come di seguito specificati.

In primis, proponendo la modifica dell'art. 6 del d.lgs. n. 231/2001, il disegno di legge contempla lo spostamento dell'onere della prova di dimostrare l'inefficacia del modello a carico della pubblica accusa anche quando il reato è commesso da un soggetto apicale.

In secondo luogo si prevede la introduzione, nell'articolato del d.lgs. n. 231/2001, di un art. 7-bis che disciplini la certificazione del modello preventivo integrale (art. 7-bis, comma 1) ovvero la certificazione settoriale e interinale del modello in corso di definizione (art. 7-bis, comma 2), con l'effetto di rendere lo stesso modello certificato assistito da una – non meglio specificata – presunzione di idoneità ad esplicare la efficacia esimente della responsabilità dell'ente. Il comma 1 prevede espressamente che «In caso di regolare certificazione di idoneità del modello preventivo secondo le modalità stabilite nel regolamento previsto al comma 4, è esclusa la responsabilità dell'ente, sempre che il modello concretamente attuato corrisponda al modello certificato e non siano sopravvenute significative violazioni delle prescrizioni che abbiano reso manifesta la lacuna organizzativa causa del reato per cui si procede». Inoltre, per effetto del successivo comma 2, si prevede la certificazione dell'idoneità delle procedure in corso per l'impianto dei modelli preventivi dei reati o di singoli segmenti dello stesso. In tal caso la certificazione può anche: a) riguardare singole procedure; b) attestare l'idoneità delle procedure in corso per l'impianto dei modelli preventivi dei reati.

Sotto il profilo della esimenza, la certificazione, in attesa di quella finale, ha efficacia provvisoria, escludendo la responsabilità dell'ente solo per il tempo necessario all'impianto dei modelli e nei limiti in cui risulti espressione certa della volontà dell'ente medesimo di prevenire il fatto di reato rilevante.

Sotto un profilo sanzionatorio, inoltre, il descritto processo certificatorio

inibirebbe l'applicazione, a titolo di misura cautelare, delle sanzioni interdittive di cui all'art. 9, comma 2 del d.lgs. n. 231/2001, salvo esigenze cautelari eccezionali. Da quanto sopra descritto emerge che, sebbene ad oggi il testo non pare aver intrapreso un iter evolutivo ulteriore rispetto all'originario schema, nel caso l'iter emendativo dovesse proseguire, si determinerebbero implicazioni di grande rilievo e novità nella funzione esimente del modello di organizzazione e gestione anche per quanto concerne la materia della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

7. I lavori della commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro sui modelli di organizzazione e gestione per le PMI e la relazione con i sistemi di gestione previsti dalle norme tecniche

7.1. La circolare dell'11 luglio 2011

In attesa che la Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro, elabori procedure semplificate per l'adozione e l'efficacia attuazione dei modelli di organizzazione e di gestione della sicurezza nelle piccole e medie imprese e che indichi eventuali ulteriori MOG, l'art. 30, comma 5 del Testo Unico sicurezza prevede che in sede di prima applicazione, si presumono conformi ai requisiti dell'art. 30, i MOG 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, ma solo per le parti corrispondenti, che risultano quindi fondamentale individuare. Il risultato è l'esigenza di introdurre la tabella di correlazione allegata al documento approvato dalla Commissione consultiva permanente il 20 aprile e poi pubblicato ufficialmente nella circolare dell'11 luglio 2011 del Ministero del Lavoro. Il legislatore ha considerato questi due sistemi di gestione idonei al confronto con l'art. 30 in quanto entrambi i sistemi di gestione e il MOG devono:

- essere finalizzati ad individuare la struttura organizzativa, le responsabilità, le procedure, i processi e le risorse per realizzare l'intera politica aziendale per la salute e sicurezza sul lavoro ad esempio secondo un'ottica PDCA;
- essere parte del sistema di gestione generale dell'impresa;
- essere adeguato alle attività svolte, alla dimensione aziendale, alla natura ed alle dimensioni dei rischi presenti in azienda.

In definitiva la tabella di correlazione fornisce indicazioni alle aziende che si sono dotate di un modello di organizzazione e di gestione della sicurezza conforme alle Linee guida UNI Inail (edizione 2001) o al BS OHSAS 18001:2007, affinché possano:

a) accertare, in un processo di autovalutazione, la conformità del proprio Modello ai requisiti di cui all'art. 30 per le parti corrispondenti;

b) apportare eventuali integrazioni organizzative e/o gestionali e/o documentali, necessarie allo scopo di rendere il proprio modello di organizzazione e di gestione idoneo ad avere efficacia esimente della responsabilità amministrativa di cui al d.lgs. n. 231/2001, con particolare riferimento al sistema di controllo e al sistema disciplinare, dove quest'ultimo risulta l'unica parte non corrispondente.

Per cui il documento ministeriale congiuntamente alla tabella di correlazione allegata, rappresentano le basi per poter convertire, naturalmente dopo le opportune integrazioni, il proprio Modello (sia esso basato sulle Linee guida SGSL 2001 o sulla OHSAS 1008:2007) in un modello di organizzazione e gestione, ai sensi dell'art. 30.

7.2. Il “grande assente”: l'organismo di vigilanza

Il comma 1 dell'art. 30 del Testo Unico così recita: 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 d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, deve essere adottato ed efficacemente attuato, assicurando un sistema aziendale per l'adempimento di tutti gli obblighi giuridici relativi:

omissis

Il legislatore ha quindi scelto di definire e strutturare il modello di organizzazione e gestione in base al d.lgs. n. 231/2001 affinché le imprese possano dotarsi di uno strumento (il MOG) che se efficacemente attuato possano esimersi dalla responsabilità amministrativa.

Infatti la definizione dei Modelli di Organizzazione e Gestione viene data dal d.lgs. n. 81/2008, che all'art. 2, comma 1, lett. *dd*, testualmente recita: «modello organizzativo e gestionale per la definizione e l'attuazione di una politica aziendale per la salute e sicurezza, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, idoneo a prevenire i reati di cui agli articoli 589 e 590, 3° comma, del codice penale, commessi con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela della salute sul lavoro».

L'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 231 stabilisce che, se il reato è stato commesso dalle persone indicate nell'art. 5, comma 1, lett. *a*, ovvero persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso,

l'ente non risponde se prova che «[...] b) il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli di curare il loro aggiornamento è stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo».

Ciò significa che è necessaria ai fini dell'esimente della responsabilità amministrativa, la presenza di un Organismo di Vigilanza (OdV) indipendente, autonomo e dotato di poteri adeguati.

Ma l'OdV non è stato individuato dall'art. 30 del Testo Unico e neanche in nessun'altra parte del Testo Unico che è da sottolineare non è una norma speciale e derogativa, ma è integrativa e aggiuntiva, per cui non risulta, naturalmente, neanche nella tabella di correlazione, dove, qualora fosse stato introdotto, sarebbe risultato come parte non corrispondente in quanto né nelle linee guida UNI-Inail 2001 e né nella OHSAS 1801:2007 è previsto come requisito obbligatorio.

Quindi a mio avviso per non generare confusione, sarebbe stato opportuno introdurre l'OdV nell'art. 30 e fornire indicazioni e chiarimenti nel documento approvato dalla Commissione Consultiva Permanente così come è avvenuto giustamente invece, per il sistema di controllo e il sistema disciplinare risultata come l'unica parte non corrispondente.

7.3. Uno strumento di supporto per la redazione delle procedure semplificate

Il comma 5-*bis* dell'art. 30 del Testo Unico così recita:

«5-*bis*. La commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro elabora procedure semplificate per l'adozione e l'efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza nelle piccole e medie imprese. Tali procedure sono recepite con decreto del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali».

Si auspica che le procedure semplificate possano dare alle PMI indicazioni organizzative di efficacia applicazione per l'attuazione operativa, con l'obiettivo di:

- garantire l'adempimento di tutti gli obblighi giuridici di sicurezza e salute dei lavoratori;
- migliorare la performance di sicurezza e salute dei lavoratori (miglioramento continuo);
- esimere un'impresa alla responsabilità amministrativa.

Con la tabella di correlazione sono state poste le basi per elaborare procedure semplificate per le piccole e medie imprese, perché i due sistemi della sicurezza ormai già consolidati (UNI-Inail e BS 18001) soddisfano per la maggior parte i requisiti obbligatori e fondamentali di cui all'art. 30 tranne che per le parti non

corrispondenti. Inoltre sono sviluppati secondo una struttura organizzativa che ben si addice alle procedure semplificate in quanto si impegnano ad attivare un processo gestionale e organizzativo di forma logica, coerente e ciclica nel tempo volto alla progettazione, pianificazione, attuazione, verifica e riesame delle attività previste dal modello, con l'obiettivo finale del miglioramento continuo della salute e sicurezza sul lavoro.

La tabella di correlazione è stata quindi un importante veicolo per la redazione delle procedure semplificate.

7.4. Il sistema disciplinare

La finalità del sistema disciplinare ovviamente è di tipo preventivo e non punitivo, è un sistema, idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate dal modello; un'adeguatezza che passa attraverso non solo il perseguire i fatti che costituiscono reato, ma (quasi prioritariamente) i comportamenti, le azioni che si pongano a concreta premessa della commissione di questi, creando quindi, in questo senso, un sistema efficace in grado di assolvere a pieno alla funzione di deterrenza che ogni sistema disciplinare dovrebbe determinare, puntando ad eliminare (o ridurre al minimo) il rischio della commissione di un reato.

Il sistema disciplinare non è in alcun modo presente nei testi delle BS OHSAS 18001 o delle Linee guida UNI Inail e, pertanto, è da ritenersi una parte non corrispondente tra questi standard e l'art. 30. Quindi l'azienda che ha implementato il proprio SGSL, per essere conforme all'art. 30 deve introdurre un sistema disciplinare che, necessariamente, deve richiamare quanto previsto dallo statuto dei lavoratori e dai CCNL di categoria, inoltre, le sanzioni non sono previste unicamente nei confronti dei soggetti interni all'azienda, ma riguardino anche tutte quelle parti terze che hanno un contratto con l'azienda (fornitori, appaltatori, consulenti, ecc.), e che con i propri comportamenti, potrebbero incidere sull'efficacia del modello organizzativo adottato. È necessario quindi istituire procedure che non solo prevedano sanzioni disciplinari, coerenti con i relativi contratti di lavoro, a carico dei dipendenti, ma anche clausole che incidano sui rapporti contrattuali, arrivando, nei casi più gravi, alla previsione della loro stessa risoluzione. Il sistema disciplinare va peraltro esteso anche alle figure apicali dell'azienda e agli stessi amministratori, per i quali occorreranno sanzioni di tipo diverso, per così dire più articolate e complesse, ma comunque coerenti e proporzionate alle violazioni commesse.

CAPITOLO V

**LA CERTIFICAZIONE DEI MODELLI ORGANIZZATIVI
DEL LAVORO NELLA PROSPETTIVA DELLA TUTELA
DELLA SALUTE E SICUREZZA DEI LAVORATORI**

Sommario: **1.** Posizione del problema. – **2.** Un quadro di riferimento empirico. – **3.** I limiti della risposta tradizionale dell'ordinamento giuridico. In particolare: l'insufficienza del principio di parità di trattamento rispetto ai cambiamenti in atto nel mercato del lavoro e nei modelli organizzativi d'impresa. – **4.** Il modello culturale della sicurezza previsto dal d.lgs. n. 81/2008, come integrato e modificato dal d.lgs. n. 106/2009. – **5.** Prospettive evolutive: la certificazione dei modelli organizzativi d'impresa. – **6.** Le connessioni con la certificazione dei contratti di lavoro e i nuovi tasselli nel mosaico della responsabilità sociale d'impresa. – **7.** Una ipotesi operativa: verso una procedura di certificazione della qualità nella gestione dei rapporti di lavoro. – **8.** I lavori della Commissione Consultiva Permanente per la Salute e Sicurezza sul lavoro per la definizione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi. – **8.1.** Il quadro di riferimento. – **8.2.** Il ruolo della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza. – **8.3.** I settori per la qualificazione. – **8.4.** I criteri per la qualificazione.

1. Posizione del problema

È opinione largamente condivisa che la legislazione comunitaria in materia di tutela della salute e sicurezza negli ambienti di lavoro abbia svolto un ruolo decisivo nel processo di modernizzazione del nostro sistema prevenzionistico e del relativo quadro legale. A partire dalla direttiva quadro 89/391/CE del 12 giugno 1989 e dalle numerose direttive particolari che da essa sono scaturite e che, in parallelo con il processo di trasposizione nazionale, hanno dato luogo a una ricca casistica della Corte di giustizia europea.

Ampiamente sottovalutata, per contro, è la «strategia sulla salute e sicurezza sul lavoro» che le stesse istituzioni comunitarie hanno avviato per sostenere l'implementazione della normativa a livello nazionale anche e soprattutto nell'ottica della sua effettiva applicazione nei luoghi di lavoro. La maggiore attenzione ai profili formali, relativi alla corretta recezione della disciplina comunitaria, ha in effetti posto in secondo piano, almeno nel nostro Paese, le linee

guida e gli indicatori che, specie dopo le innovazioni introdotte nel 2002¹, hanno sollecitato una maggiore attenzione ai cambiamenti intervenuti nel mercato del lavoro e nei modelli organizzativi d'impresa con l'emersione di nuovi rischi e nuove problematiche legate alla salute e sicurezza dei lavoratori soprattutto (ma non solo) di carattere psico-sociale. Consapevoli della necessità di una maggiore effettività del dato normativo, le istituzioni comunitarie, nel raccomandare agli Stati membri l'avvio di una strategia per la sicurezza a livello nazionale, hanno posto, di recente², una particolare enfasi sugli imponenti cambiamenti economici e demografici in atto nelle società europee.

Il sempre maggiore utilizzo di forme contrattuali diverse dal prototipo del lavoro standard, a tempo pieno e indeterminato, l'implementazione di modelli organizzativi efficientisti, l'esternalizzazione del lavoro e numerosi altri cambiamenti epocali, tra cui la progressiva femminilizzazione della forza lavoro e la sempre maggiore mobilità geografica delle persone, aprono in effetti nuove sfide in materia prevenzionistica che non sempre, nel nostro Paese, sono state tenute in debita considerazione.

Ancor prima del devastante impatto della crisi economica internazionale in atto, che pure non poco incide sulla tenuta dei sistemi prevenzionistici, il legislatore – comunitario e ancor più quello nazionale – non sempre ha saputo tenere conto degli imponenti mutamenti intervenuti del mercato del lavoro, come dimostra la normativa del d.lgs. n. 81/2008, ancora largamente pensata per contesti produttivi statici, di grandi dimensioni e con forza lavoro stabile, tipici dei modelli di organizzazione del lavoro di stampo fordista e taylorista.

Eppure è un dato ampiamente noto e riconosciuto che l'incidenza di metodi di lavoro ispirati allo *scientific management* stia registrando un forte declino. Secondo il quarto *European Working Conditions Survey*, solo un 20% dei lavoratori, in prevalenza provenienti da Paesi del Sud o Est-Europa, svolge ancora le proprie prestazioni in un contesto di organizzazione del lavoro di tipo tradizionale³.

A questo mutamento non corrisponde tuttavia l'attenuazione dei profili di rischio associati ai modelli organizzativi tradizionali, quali l'elevata esposizione a fattori di tipo fisico (derivanti dalla movimentazione dei carichi, scarsa ergonomia ed esposizione ad agenti chimici, biologici o radioattivi), la pressione psicologica correlata ad un ritmo di lavoro intenso e la percezione di insicurezza e instabilità

¹ Sulla c.d. nuova strategia per la salute e sicurezza sul lavoro, avviata dalla Commissione europea nel 2002, cfr. European Commission, *The report on the evaluation of the Community strategy on health and safety at work 2002-2006*, SEC(2007)214 final.

² Cfr., in particolare, European Commission, *Improving quality and productivity at work: Community strategy 2007-2012 on health and safety at work*, COM(2007)62 final.

³ Cfr. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Working conditions in the European Union: Work organisation*, 2009.

del lavoro⁴. Questi fattori, infatti, persistono nella attuale realtà organizzativa, distribuendosi però in maniera disomogenea.

Tali profili di rischio sono in realtà riscontrabili anche nelle c.d. *high performance work organizations* e in quei modelli che rappresentano l'evoluzione efficientista del paradigma classico, e cioè i sistemi di c.d. *total quality management*, basati sui concetti di decentramento decisionale, *team-working* e flessibilità funzionale delle micro-strutture⁵. Per contro, nella impresa modulare, prodotto della reingegnerizzazione per processi e della razionalizzazione delle strutture, attraverso l'esternalizzazione o la totale eliminazione delle attività marginali, lo strumento contrattuale assurge alla funzione di coordinamento tra le diverse articolazioni organizzative.

Tutti questi fenomeni incidono tanto sulla percezione di maggiore insicurezza e precarietà, correlata a patologie di tipo psico-sociale, quanto, negativamente, sul processo di capitalizzazione della conoscenza in materia di igiene e sicurezza.

Non solo. Da tempo ormai l'analisi empirica ha dimostrato una incidenza più elevata di eventi infortunistici per i lavoratori le cui prestazioni sono rese in virtù di forme contrattuali temporanee o atipiche⁶. Altri studi, poi, hanno evidenziato le criticità in tema di salute e sicurezza sul lavoro dovute alla occorrenza di ristrutturazioni organizzative, quali una elevata incidenza di comportamenti violenti o forme di bullismo, il mobbing, lo stress e la depressione. Ampiamente dimostrata, in termini di maggiore esposizione a fattori di rischio fisico ed eventi infortunistici mortali, è la pericolosità degli appalti e soprattutto dei subappalti verso la piccola e media impresa e il lavoro autonomo.

La distribuzione disomogenea del rischio che deriva dai mutamenti sopra richiamati risulta ulteriormente acuita dalla interrelazione sistemica degli strumenti di flessibilità gestionale nella singola realtà organizzativa, che presenta proprietà emergenti *sui generis* e mutevoli nel tempo. Tale complessità è ulteriormente alimentata – secondo quanto emerge dalla letteratura di riferimento – dal quadro di accresciuta vulnerabilità della forza lavoro, soprattutto giovanile, in cui si inscrivono i fenomeni di progressiva femminilizzazione, invecchiamento e presenza di forza lavoro proveniente da altri Paesi.

⁴ *Ibidem*.

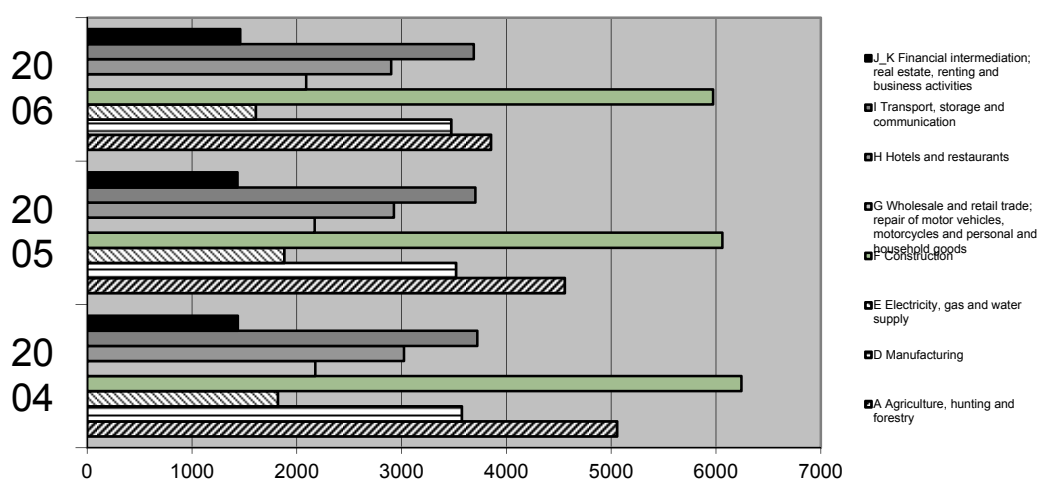
⁵ Si veda la *literature review* M. Giovannone, M. Tiraboschi, A. Corvino (a cura di), *Organizzazione del lavoro e nuove forme di impiego*, maggio 2008, in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (studi e inchieste sulla)*.

⁶ Si vedano, per tutti questi profili di criticità e rischio specifico, le *literature review* A. Barboni, G. Bubola, P. De Vita, S. Ferrua, S. Foffano, M. Giovannone, G. Ippolito, R. Raffaele, Y. Russo, S. Solidoro (a cura di), *Il Testo Unico della sicurezza nei luoghi di lavoro nell'ottica del cambiamento dei modelli di produzione e organizzazione del lavoro*, settembre 2009, in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (studi e inchieste sulla)*, e M. Giovannone, M. Tiraboschi, A. Corvino (a cura di), *Organizzazione del lavoro e nuove forme di impiego*, cit.

2. Un quadro di riferimento empirico

Sono i lavoratori atipici, i giovani, gli immigrati e i lavoratori meno scolarizzati i gruppi maggiormente esposti al rischio infortunistico e con una più alta probabilità di contrarre malattie professionali. Tale ipotesi può essere interpretata alla luce di un fattore determinante nell'approccio al rischio, cioè l'esperienza e la conoscenza del lavoro loro assegnato e, più in generale, dell'intero processo di lavorazione. Anche i rapporti resi in regime di appalto e subappalto, particolarmente diffusi nei settori ad alto rischio (edilizia, trasporti, agricoltura), sono associati a una più alta incidenza del fenomeno infortunistico.

Grafico 1 – Andamento infortunistico per settore, UE-15 e Norvegia



Fonte: elaborazione degli autori sui dati estratti dal database Eurostat, hsw_aw_inasx – Percentuale standardizzata di incidenza di infortuni sul lavoro per settore di attività

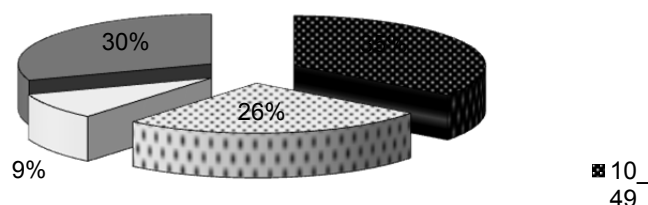
La catena dei rapporti triangolari tra imprese determina, infatti, un trasferimento del rischio sui dipendenti dell'appaltatore ove non siano correttamente individuati ruoli e responsabilità⁷ e si associa al più ampio processo di deverticalizzazione della struttura imprenditoriale sul territorio con realtà di piccole e medie dimensioni caratterizzate da una più limitata disponibilità di

⁷ European Agency for Safety and Health at Work, *New forms of contractual relationships and the implications for occupational safety and health*, 2002.

risorse e, spesso, dall'assenza di chiari modelli di organizzazione e gestione del lavoro⁸.

Effettivamente, il quadro empirico mostra nelle unità produttive che impiegano tra 10 e 49 dipendenti una occorrenza di incidenti sul lavoro di 1,3/1,4 volte maggiore rispetto alle grandi imprese⁹.

Grafico 2 – Numero di incidenti seri per dimensione dell'impresa in UE-15 e Norvegia, 2006



Fonte: elaborazione degli autori dei dati estratti dal database Eurostat, *hsw_aw_nnasz* – Numero di incidenti sul lavoro per dimensione di impresa

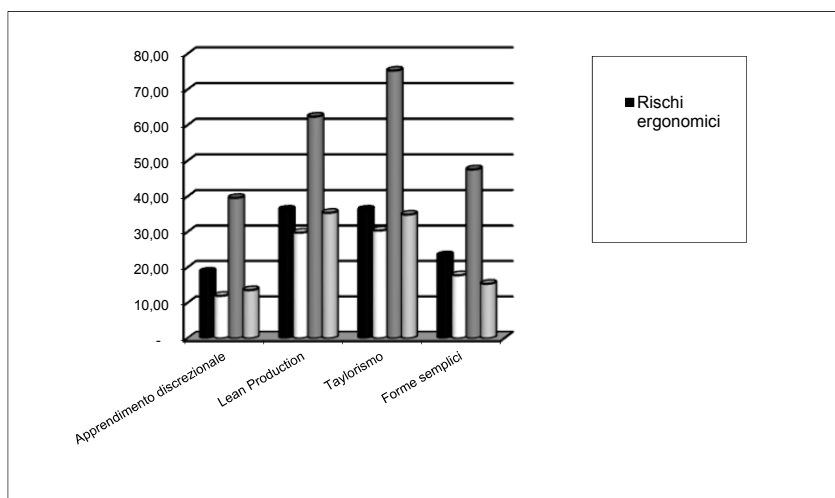
La combinazione di una molteplicità di fattori di rischio, tra cui la percezione di un minore controllo, l'intensificazione del ritmo di lavoro, il rapido mutamento del contenuto delle mansioni, acuisce il profilo di rischio associato alla adozione dei nuovi metodi di produzione e organizzazione del lavoro. Nello specifico, le *lean organizations*, che mirano a obiettivi di eccellenza, sono esse stesse correlate a una più elevata esposizione dei lavoratori a fattori di rischio fisico-ergonomico (36,3% contro una media del 29,6%), chimico, biologico o radioattivo (35,4% contro una media di 23,6%) ed a movimentazioni ripetitive (62,4% contro una media del 53,7%)¹⁰.

⁸ European Agency for Safety and Health at Work, *Occupational safety and health and economic performance in small and medium-sized enterprises: a review*, 2009.

⁹ Eurostat, *The Social Situation of the European Union*, 2007.

¹⁰ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *op. cit.*

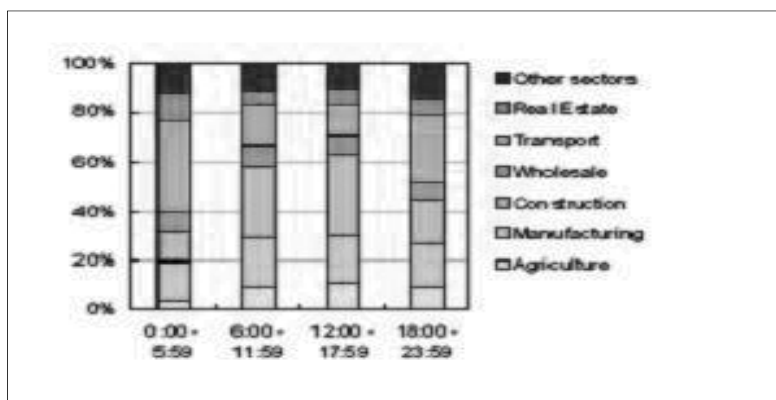
Grafico 3 – Rischi fisici correlati ai principali schemi organizzativi



Fonte: elaborazione degli autori dei dati EWCS, riportati in European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Working conditions in the European Union: Work organisation, 2009

Per alcuni settori, l’utilizzo di forme di lavoro notturno è correlata positivamente con il numero di eventi infortunistici seri. Soprattutto nella fascia oraria tra la mezzanotte e le 6 del mattino si registra una maggiore incidenza di infortuni fatali¹¹.

Grafico 4 – Incidenza degli infortuni in diversi settori di industria in base alla fascia oraria

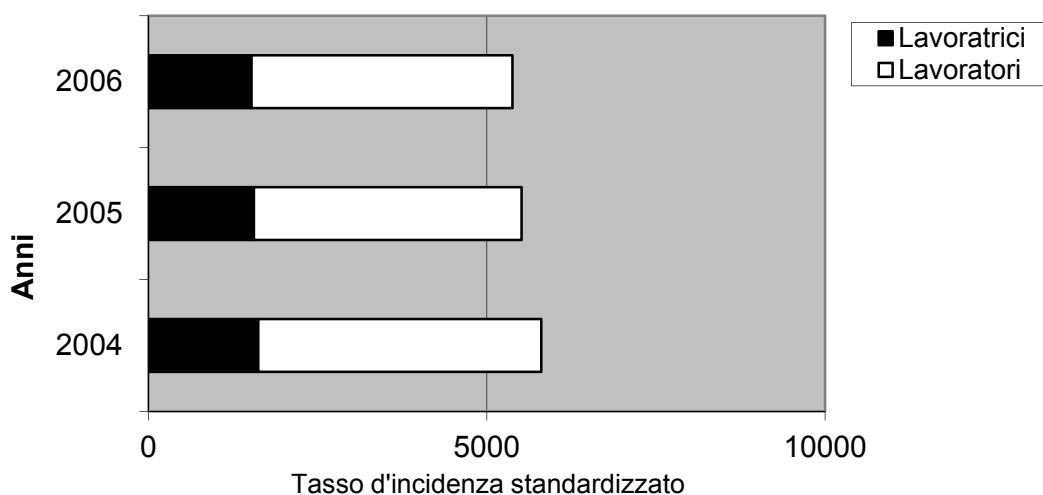


Fonte: elaborazione degli autori dei dati Eurostat-Esaw, riportati in European Commission, Causes and Circumstances of Accidents at Work in the EU

¹¹ European Commission, Causes and Circumstances of Accidents at Work in the EU, 2009.

Dalla crescente diversificazione nella composizione socio-demografica della forza lavoro scaturiscono nuove istanze di massima rilevanza nella valutazione del rischio soggettivo. Analizzando gli andamenti infortunistici in base al genere, a livello comunitario, risulta che la probabilità di essere vittime di un infortunio sul lavoro è più di 2 volte maggiore per gli uomini rispetto alle donne (il fattore proporzionale sale a 12 se si valuta invece l'occorrenza di un evento mortale)¹². Le donne sono anche molto meno esposte al rischio di contrarre malattie professionali rispetto ai lavoratori di sesso maschile: nel 2005 il campione totale era composto dalla popolazione femminile per poco più del 33%¹³.

Grafico 5 – Infortuni sul lavoro per genere, UE-15 e Norvegia.

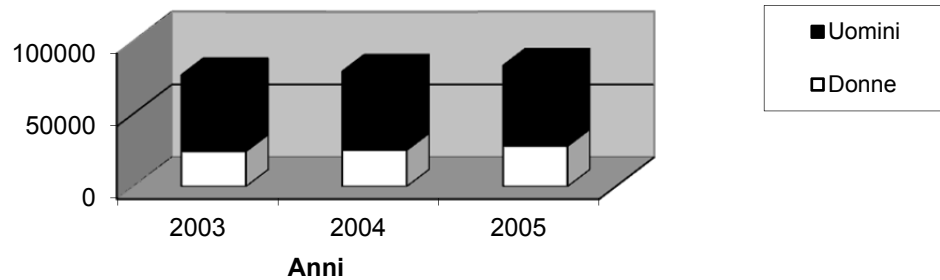


Fonte: elaborazione degli autori dei dati estratti dal database Eurostat, hsw_aw_nnasx – Numero degli incidenti sul lavoro sulla base del genere

¹² Eurostat, *op. cit.*

¹³ Banca dati Eurostat.

Grafico 6 – Incidenza malattie professionali per genere, UE

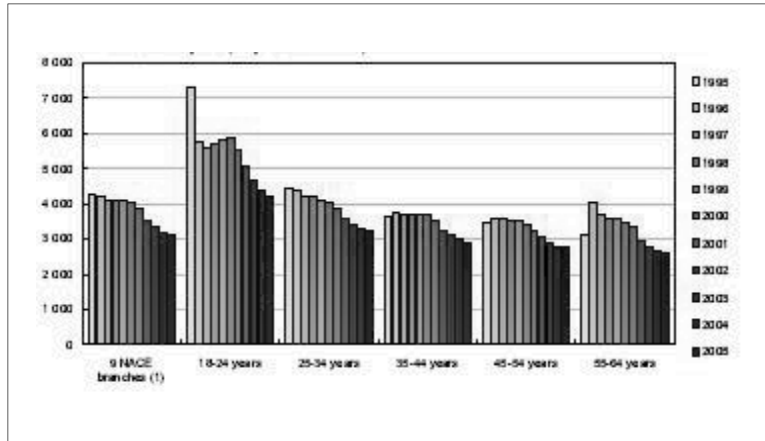


Fonte: elaborazione degli autori dei dati estratti dal database Eurostat, hsw_od_nods – Numero e tasso di incidenza delle malattie professionali sulla base del genere

Per quanto riguarda l'età, la tendenza statistica generale rileva che i lavoratori giovani sono più esposti al rischio infortunistico.

Nell'analisi dell'andamento infortunistico nel periodo 1995-2005, nell'Europa a 15, l'incidenza di infortuni gravi è stata in media maggiore per i lavoratori tra i 18 ed i 24 anni rispetto ad ogni altra categoria di età¹⁴.

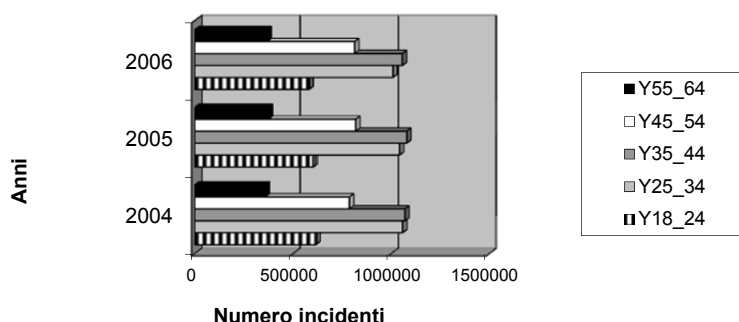
Grafico 7 – Tasso d'incidenza di infortuni seri per classe di età, EU-15, 1995-2005



Fonte: Eurostat e Commissione europea

¹⁴ Eurostat, Commissione europea, *Causes and Circumstances of Accidents at Work in the EU*, cit., nonché European Commission, *Work and health in the EU. A statistical portrait. Data 1994-2002, 2003 Edition, 2004.*

Grafico 8 – Incidenti sul lavoro per classi di età, UE-15 e Norvegia



Fonte: elaborazione degli autori dei dati Eurostat – numero degli incidenti sul lavoro per classe di età

Ulteriori sfide emergono a fronte della crescente partecipazione di lavoratori immigrati, soprattutto con riferimento al mercato del lavoro italiano. Questi rappresenterebbero ormai poco meno del 7% del totale della popolazione, una percentuale sensibilmente maggiore rispetto alla media dell'Europa a 27 (meno del 6%). In generale, i lavoratori immigrati sono maggiormente esposti a problemi di salute lavoro-correlati ed eventi infortunistici¹⁵.

3. I limiti della risposta tradizionale dell'ordinamento giuridico. In particolare: l'insufficienza del principio di parità di trattamento rispetto ai cambiamenti in atto nel mercato del lavoro e nei modelli organizzativi d'impresa

Il quadro di riferimento empirico dimostra come i profili di rischio non siano omogeneamente distribuiti rispetto alle caratteristiche soggettive e oggettive dei contesti di produzione e organizzazione del lavoro. L'analisi delle tendenze statistiche comprova la dimensione dinamica del fenomeno. Il sistema prevenzionistico non può quindi basarsi su approcci statici finalizzati alla mera ottimizzazione della sicurezza, ma necessita di strumenti dinamici, e il più possibile partecipati, per anticipare il cambiamento e modulare coerentemente le competenze gestionali¹⁶.

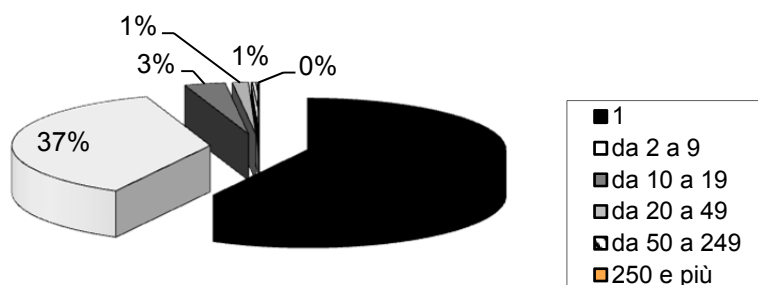
In questo senso si palesa la sostanziale inadeguatezza della risposta tradizionale dell'ordinamento giuridico tendenzialmente limitata, soprattutto nel nostro Paese, a valutazioni e prescrizioni di tipo formalistico, basate cioè sulla

¹⁵ Eurofound, *Occupational Promotion of Migrant Workers*, 2009.

¹⁶ Sulle prospettive legate alla prevenzione a fronte delle nuove forme di organizzazione del lavoro per un approfondimento sulla letteratura nazionale ed internazionale si rinvia alla *literature review* *Organizzazione del lavoro e nuove forme di impiego*, cit.

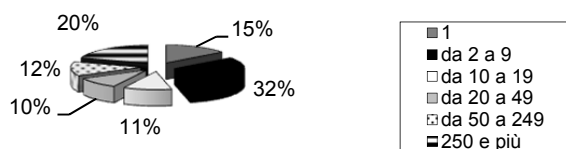
richiesta di adempimento a norme inderogabili di carattere statico e universale. Anche il d.lgs. n. 81/2008, costituito da 306 artt. e ben 51 allegati tecnici, è chiara espressione di un prototipo normativo statico, calibrato sulla grande impresa industriale e per questo lontano dalle dinamiche reali di un mondo del lavoro sempre più terziarizzato e frammentato come dimostrano le dimensioni delle nostre imprese¹⁷.

Grafico 9 – Imprese 2007, Italia



Fonte: elaborazione degli autori dei dati Istat, archivio statistico delle imprese attive, anno 2007.

Grafico 10 – Addetti 2007, Italia



Fonte: elaborazione degli autori dei dati Istat, archivio statistico delle imprese attive, anno 2007.

Emerge così l'urgenza, avvertita anche in sede di strategia comunitaria 2007-2012¹⁸, della semplificazione normativa, verso cui si è mosso il decreto correttivo in commento, oltre che di un maggiore accesso alle risorse.

Come è noto, infatti, sono le PMI i soggetti imprenditoriali maggiormente restii ad investire in misure preventive e di tutela all'avanguardia, data la disponibilità limitata di risorse economiche ed umane¹⁹. L'ammodernamento delle

¹⁷ Istat, *Struttura e dimensione delle imprese. Archivio Statistico delle Imprese Attive (Asia) Anno 2007*, luglio 2009.

¹⁸ Commissione europea, *Improving quality and productivity at work: Community strategy 2007-2012 on health and safety at work*, COM(2007)62, cit.

¹⁹ European Agency for Safety and Health at Work, *Occupational safety and health and economic performance in small and medium-sized enterprises: a review*, cit.

pratiche di gestione del rischio, attraverso procedure semplificate e un sistema di incentivi economici che premi l'adozione di pratiche virtuose, rappresenta dunque una priorità in queste realtà organizzative meno complesse, ma notoriamente ad alto tasso infortunistico²⁰.

Già il legislatore del 2008, con la versione originaria del Testo Unico, aveva inteso promuovere un approccio sostanziale per la tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, che tenesse conto della disomogenea ripartizione dei profili di rischio derivanti dai profondi cambiamenti in atto nel mercato del lavoro e nei modelli organizzativi d'impresa. Il principio ha però avuto attuazione solo parziale, limitandosi spesso a un richiamo in via del tutto astratta.

Un primo limite del decreto n. 81/2008, nella versione originaria, si rinveniva nella affermazione dell'obbligo di valutazione dei rischi rispetto a criteri soggettivi, quali le variabili socio-demografiche in cui si scompone la popolazione organizzativa. La gradazione dei livelli di tutela sulla base di istanze diverse, connesse alla pluralità delle tipologie contrattuali, non era invece contemplata, limitandosi il legislatore al recepimento del principio di parità di trattamento normativo sancito dalla direttiva n. 91/383/CE attraverso la sola equiparazione formale delle categorie di lavoratori atipici al resto dei lavoratori dipendenti (comma 4 e successivi dell'art. 3 del d.lgs. n. 81/2008).

In secondo luogo, l'integrazione della sicurezza nei processi aziendali trova il suo strumento cardine nei modelli di organizzazione e gestione *ex art.* 30 del d.lgs. n. 81/2008, che riconducono la pluralità delle misure organizzative a una unità di sintesi. Tuttavia la disposizione, sebbene abbia introdotto il principio della efficacia esimente di cui al d.lgs. n. 231/2001, non aveva considerato pienamente, nella sua versione originaria, i profili di criticità correlati all'implementazione dell'istituto da parte delle PMI, proprio a fronte delle considerazioni che precedono²¹.

Tali difficoltà macroscopiche evidenziano le necessità di semplificazione ed adattamento del contesto normativo alla evoluzione del mondo del lavoro e la promozione presso i datori di lavoro di approcci comportamentali orientati alla salute, secondo le direttive fornite dalla strategia comunitaria 2007-2012.

In vero, la comprensione del rapporto sinergico e mutuamente benefico tra produttività e qualità delle condizioni di lavoro rappresenta la premessa indispensabile per tale ragionamento. La dimensione umana e sociale del problema infortunistico si somma, così, all'onere macro-economico. Secondo l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, nell'UE-15 la

²⁰ European Commission, *Causes and circumstances of accidents at work in EU*, cit.

²¹ Da ultimo, il d.lgs. n. 106/2009 ha integrato formalmente tale lacuna inserendo un comma *5-bis*, espressamente dedicato alle PMI. Si veda sul punto *infra*, § 4. Il testo del correttivo è reperibile in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*.

dimensione dei costi sostenuti dalla Comunità varia dal 2,6 al 3,8% del PIL²². D'altro canto, la produttività è inficiata anche a livello di singola organizzazione, alla luce dei costi indotti dalla qualità inferiore delle condizioni di lavoro e dalla minore efficienza organizzativa e gestionale²³.

L'individuazione di strumenti efficaci per la adozione di comportamenti virtuosi da parte delle organizzazioni e a garanzia di elevati livelli di tutela effettivi per i lavoratori passa dunque attraverso un approccio regolatorio innovativo, che focalizzi l'attenzione non tanto sull'ottemperanza a regole prescrittive rigide, quanto sul raggiungimento di obiettivi concreti in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Peraltro, la prospettiva qui suggerita evidenzia l'estrema modernità di una norma come quella dell'art. 2087 c.c. che, non a caso, segue nella sistematica del codice alla definizione, contemplata all'art. 2086, dell'imprenditore come capo dell'impresa, dotato di poteri di direzione e conformazione ai fini di una organizzazione del lavoro che deve essere orientata, nella sua dimensione esecutiva, alla massima sicurezza tecnologicamente fattibile. E con essa, in particolare, la modernità di quelle interpretazioni dottrinali²⁴ che, già in tempi passati, avevano letto nell'art. 2087 un obbligo sussidiario pervasivo che va ben oltre le prescrizioni normative e di dettaglio stabilite in modo tassativo dalla legislazione antinfortunistica.

Lo stato di avanzamento della tecnica e il rispetto formale della disciplina prevenzionistica non possono dunque essere scissi dalla dimensione organizzativo-procedurale in cui tale tecnica si inserisce. Assume per questa via estrema rilevanza lo strumento delle buone prassi, definite come «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 di rischi e il miglioramento delle condizioni di lavoro»²⁵ elaborate e raccolte dalle Regioni, dall'Ispesl, dall'Inail e dagli organismi paritetici²⁶.

²² European Agency for Safety and Health at Work, *The business benefits of good occupational safety and health*, 2007.

²³ European Agency for Safety and Health at Work, *Quality of the working environment and productivity*, 2004.

²⁴ Si veda al riguardo il fondamentale studio di L. Montuschi, *Diritto alla salute ed organizzazione del lavoro*, F. Angeli, Milano, 1989. Sull'art. 2087 si vedano altresì, nella imponente elaborazione giurisprudenziale, Cass., IV sez. pen., 14 ottobre 2008, n. 38819, e Cass. 23 aprile 2008, n. 10529.

²⁵ Art. 2, lett. v, d.lgs. n. 81/2008.

²⁶ Art. 2, lett. ee, e art. 51, d.lgs. n. 81/2008.

4. Il modello culturale della sicurezza previsto dal d.lgs. n. 81/2008, come integrato e modificato dal d.lgs. n. 106/2009

Il tentativo di un migliore adeguamento del quadro normativo vigente alla evoluzione dei modelli organizzativi d'impresa, secondo l'orientamento che trova conforto nella lettura evolutiva dell'art. 2087 c.c., rappresenta uno dei tratti caratterizzanti del d.lgs. n. 81/2008, come integrato e modificato dal d.lgs. n. 106/2009.

Il *corpus* normativo che risulta dall'intervento correttivo, nonostante continui a inquadarsi pienamente nei principi e criteri direttivi di cui alla l. delega n. 123/2007, esprime un più moderno approccio alla tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e pone le basi per un nuovo modello culturale per la gestione del rischio in cui il dato prescrittivo della norma si accompagna necessariamente all'elemento aziendale/organizzativo quale indispensabile complemento per una maggiore effettività delle tutele.

Si spiegano così alcune disposizioni-chiave che, sebbene non ancora adeguatamente coltivate, appaiono funzionali allo sviluppo di buone prassi di gestione della sicurezza dei lavoratori.

Il riferimento è in primo luogo all'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 che contempla indicazioni esplicite sui requisiti che devono avere i modelli di organizzazione e gestione ai fini esimenti di cui al d.lgs. n. 231/2001. I requisiti risultano obbligatori, ma non sono esaustivi. Su tutto prevale la prescrizione che il modello organizzativo debba essere efficace per la prevenzione dei reati di omicidio e di lesioni colpose con inosservanza delle precauzioni antinfortunistiche. Il modello non deve essere una costruzione teorica, ma uno strumento operativo vero e proprio, oggetto di verifica e monitoraggio per la prevenzione effettiva degli infortuni.

A questo proposito il comma 3 dell'art. 30 chiarisce, infatti, che «il modello organizzativo deve in ogni caso prevedere, per quanto richiesto dalla natura e dimensioni della 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».

L'azienda deve, quindi, essere in possesso di una organizzazione per tenere sotto controllo tutti i diversi aspetti critici per la sicurezza, ovvero per prevenire i possibili infortuni/reati. Ciò comporta la presenza di diverse criticità. Per avere una organizzazione adeguata, l'azienda deve stabilire e rendere noto, in primo luogo, chi fa cosa in materia di sicurezza e con quali mezzi. Devono essere definiti compiti e responsabilità di tutti i membri della organizzazione perché ogni componente della organizzazione ha la possibilità concreta di commettere azioni

od omissioni che potrebbero arrecare danno a se stesso o ad altri lavoratori. Inevitabilmente, i compiti e le responsabilità che ricadono in capo ai lavoratori saranno, in gran parte, quelli previsti dall'art. 20 del d.lgs. n. 81/2008; invece, risalendo nella scala gerarchica, i compiti e le responsabilità saranno "tagliati" sulla realtà tecnologica e organizzativa della azienda.

Questa mappatura di compiti e di responsabilità è indispensabile per poter dare evidenza della attività di prevenzione messa in opera dalla azienda ed è diretta espressione della concezione trasversale della sicurezza, quale problematica che coinvolge tutti gli attori che operano all'interno di un determinato sistema organizzativo.

Sotto un profilo più strettamente operativo, il comma 1 dell'art. 30 ha poi contemplato una serie di "processi-chiave" che devono essere tenuti sotto controllo. Il modello deve infatti essere non solo "adottato" ma anche «efficacemente attuato, assicurando un sistema aziendale per l'adempimento di tutti gli obblighi giuridici relativi», ad esempio: «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; d) alle attività di sorveglianza sanitaria; 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».

Per ognuno di questi processi deve essere effettuata una mappatura per poi stabilire una regolamentazione che consenta di attuare il processo senza errori o omissioni. L'elenco non è necessariamente esaustivo, ma rappresenta comunque un punto di partenza per progettare e adattare ai diversi contesti produttivi il modello. Il comma 2 dell'art. 30 richiede infatti che, per le attività svolte siano fornite delle evidenze oggettive e prevede che il modello organizzativo e gestionale di cui al comma 1 debba predeterminare idonei sistemi di registrazione della avvenuta effettuazione delle attività di cui al comma 1.

Non solo. Il successivo comma 4 dispone che «il modello organizzativo debba altresì prevedere un idoneo sistema di controllo sulla 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».

La disposizione ben mette in luce la rinnovata ottica del legislatore, secondo il quale la sicurezza negli ambienti di lavoro deve essere parametrata non solo

sulla mera rispondenza dei modelli organizzativi a requisiti formali, bensì sulla effettiva capacità degli stessi di gestire il rischio e di tenere conto delle dinamiche concrete che muovono la singola realtà aziendale.

Proprio in questa ottica, infatti, si inscrivono le modifiche operate dal decreto correttivo. In relazione all'art. 30, infatti, il legislatore del decreto correttivo ha inserito un comma *5-bis*²⁷, rivolto alla elaborazione di procedure semplificate per la adozione e la efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza nelle piccole e medie imprese. Ciò nel condivisibile intento di diffondere in queste realtà organizzative meno complesse, ma come visto ad alto tasso infortunistico pratiche di gestione del rischio più moderne e di vincere la ritrosia dalle stesse più volte manifestata nei confronti dell'impianto originariamente introdotto dal d.lgs. n. 231/2001, proprio attraverso la semplificazione degli adempimenti.

Parimenti, l'art. 51 del d.lgs. n. 81/2008 è stato da ultimo integrato con i commi *3-bis* e *3-ter*. Le nuove disposizioni rispettivamente prevedono che «gli organismi paritetici svolgono o promuovono attività di formazione, anche attraverso l'impiego dei fondi interprofessionali di cui all'art. 118 della l. 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni, e dei fondi di cui all'art. 12 del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, nonché, su richiesta delle imprese, rilasciano una attestazione dello svolgimento delle attività e dei servizi di supporto al sistema delle imprese, tra cui l'asseverazione della adozione e della efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza di cui all'art. 30 del decreto, della quale gli organi di vigilanza possono tener conto ai fini della programmazione delle proprie attività», e che, «ai fini di cui al comma *3-bis*, gli organismi paritetici istituiscono specifiche commissioni paritetiche, tecnicamente competenti».

Il riconoscimento di tali competenze validate è pienamente in linea con la necessità di valutare l'impatto del modello organizzativo sulla realtà aziendale e con l'idea per cui tale valutazione, nell'ottica di una maggiore certezza del diritto e precisazione delle responsabilità in capo al datore di lavoro, non possa prescindere da competenze trasversali e interdisciplinari.

Tra l'altro, il valore della disposizione emerge, altresì, dallo scarso rilievo sovente attribuito, almeno finora, alle pronunce che hanno considerato doverosi i

²⁷ La disposizione espressamente prevede che «La commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro elabora procedure semplificate per la adozione e la efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza nelle piccole e medie imprese. Tali procedure sono recepite con decreto del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali».

solli standard di sicurezza generalmente praticati nel settore, e non, invece, di tutte le misure tecnologiche disponibili sul mercato²⁸.

Nel rinnovato approccio alla sicurezza, fondato sulla compenetrazione tra strumenti normativi e organizzativi, si iscrive poi l'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008, come da ultimo modificato con il d.lgs. n. 106/2009. Si intende così concretamente valorizzare l'assunto teorico secondo cui una efficace prevenzione presuppone una adeguata organizzazione qualitativamente apprezzabile e il perfezionamento di un sistema che, codificando standard virtuosi, possa premiare le aziende più diligenti e, al contempo, innescare un circuito volto a promuovere l'approccio prevenzionale alla sicurezza ed il suo fisiologico inserimento nell'organizzazione del lavoro.

Sulla base di tali premesse, il modello organizzativo diventa il metro di valutazione della capacità della impresa ed è funzionale, immediatamente, al conseguimento di una sua migliore qualificazione e, mediamente, all'accesso a molteplici benefici contrattuali ed economici: appalti, agevolazioni, finanziamenti, contributi pubblici.

Si delinea per questa via una disposizione normativa prodromica allo sviluppo di un sistema procedimentalizzato fondato sui principi del merito e della *health and safety good-performance* – come presupposti per l'operatività dei soggetti nei vari comparti produttivi, a partire da quelli a più elevata incidenza infortunistica – e volto al consolidamento di buone pratiche di organizzazione e gestione dei processi produttivi.

5. Prospettive evolutive: la certificazione dei modelli organizzativi d'impresa

Gli strumenti sopra analizzati, nell'originario intento del legislatore, avrebbero dovuto essere affiancati dall'impiego sperimentale della certificazione dei modelli organizzativi. L'ottica di gestione integrata e trasversale della sicurezza, infatti, veniva ancor più potenziata dalla bozza di correttivo approvata dal Consiglio dei Ministri lo scorso 27 marzo²⁹, mediante l'introduzione di un art. 2-bis³⁰ e la speculare integrazione dell'art. 30.

Con la prima disposizione si proponeva, infatti, la seguente previsione: «La corretta attuazione delle norme tecniche e delle buone prassi, di cui all'art. 2,

²⁸ Cfr. C. Cost. 25 luglio 1996, n. 312, in *MGL*, 1996, 503; C. Giust. 14 giugno 2007, *Commissione c. Regno Unito*, in *MGL*, 2008, 35, e in *FI*, 2007, IV, 500; Cass. 25 maggio 2006, n. 12445, in *MGL*, 2006, 969.

²⁹ In *www.adapt.it*, indice A-Z, voce *Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*.

³⁰ Rubricato *Presunzione di conformità*.

comma 1, lettere u) e v), conferisce una presunzione di conformità alle prescrizioni di corrispondente contenuto del presente decreto legislativo. Conferisce altresì una presunzione di conformità alle prescrizioni del presente decreto legislativo la certificazione della adozione e della efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione di cui all'art. 30 del presente decreto ad opera delle commissioni di certificazione istituite presso gli enti bilaterali e le università ai sensi dell'art. 76, comma 1, lettere a) e c), del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, e l'utilizzo di macchine marcate CE e, per l'Amministrazione della Difesa, della pubblica sicurezza e della Guardia di Finanza, ad opera delle competenti strutture tecnico-sanitarie istituite presso i rispettivi organi di vigilanza». Essa esprimeva il principio in forza del quale la corretta attuazione delle norme tecniche e delle buone prassi costituisce una presunzione di conformità rispetto alle previsioni di corrispondente contenuto in materia di salute e sicurezza sul lavoro, rivestendo di eguale presunzione l'applicazione dello strumento certificatorio alla adozione ed alla efficace attuazione di modelli di organizzazione e gestione della sicurezza.

In sede di elaborazione del decreto correttivo era stato peraltro proposto dalle associazioni datoriali della piccola impresa un rinvio, piuttosto che alla certificazione di cui al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, ad una più blanda "asseverazione", nell'ottica di una integrazione tra controllo pubblico e controllo "sociale", finalizzata anche a garantire il miglior utilizzo delle risorse degli organi di vigilanza ed un flusso di informazioni per le aziende veicolato attraverso la consulenza degli organismi abilitati. Quella della asseverazione, in termini di presunzione di conformità, è apparsa tuttavia una soluzione oltremodo debole, attraverso la quale gli organismi incaricati avrebbero potuto troppo agevolmente eludere le responsabilità derivanti da una valutazione non corretta, non avendo i provvedimenti emessi alcuno specifico valore giuridico e non essendo di conseguenza impugnabili. La certificazione di cui all'art. 2-bis avrebbe invece garantito, quale vera e propria procedura amministrativa, la responsabilità dell'organismo certificatore, soggetto ai controlli di legittimità propri del diritto amministrativo. Questo spiega perché, in sede di decreto correttivo, le procedure di asseverazione siano state contemplate esclusivamente nell'ambito dell'art. 51 in relazione alla adozione e attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza di cui all'art. 30, «della quale gli organi di vigilanza possono tener conto ai fini della programmazione delle proprie attività».

Parallelamente si prevedeva l'inserimento, all'art. 30, di un comma 5-bis come di seguito: «Le commissioni di certificazione, istituite presso gli enti bilaterali e le università ai sensi dell'art. 76, comma 1, lettere a) e c) del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, sono soggetti abilitati a certificare anche ai fini di cui

all'articolo 2-bis, i modelli di organizzazione e di gestione nel rispetto delle disposizioni contenute nel presente articolo».

La disposizione era chiaramente rivolta ad affermare la centralità delle procedure di certificazione nello sviluppo di prassi virtuose nella definizione dei modelli di organizzazione del lavoro³¹, soprattutto con riferimento alle tipologie di lavoro atipico e ai contratti di appalto, in sintonia con le nuove funzioni affidate alle commissioni di certificazione dal d.d.l. AS 1167³². Ciò in considerazione, tra l'altro, del peculiare ruolo assunto negli ultimi anni dalle richiamate commissioni, le quali, nell'indagare la conformità dei singoli contratti individuali – anche nella loro concreta attuazione – alle corrispondenti disposizioni normative, sono via via state chiamate ad approfondire gli aspetti prettamente organizzativi delle diverse realtà aziendali, in un percorso del tutto simile, appunto, a quello che la bozza di correttivo approvata dal Consiglio dei Ministri lo scorso 27 marzo aveva prefigurato con riferimento specifico al tema della sicurezza.

Coerentemente, il comma 1 dell'art. 27 era stato inizialmente così sostituito: «Nell'ambito della Commissione di cui all'art. 6, anche tenendo conto delle indicazioni provenienti da organismi paritetici, vengono individuati settori, ivi compreso il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico, e criteri finalizzati alla definizione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, con riferimento alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro, fondato sulla base della specifica esperienza, competenza e conoscenza, acquisite anche attraverso percorsi formativi mirati, e sulla base delle attività di cui all'articolo 21, comma 2, nonché sulla applicazione di determinati standard contrattuali ed organizzativi, anche in relazione agli appalti, certificati ai sensi del Titolo VIII, capo I, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, ovvero ai sensi dell'articolo 30, comma 5-bis, del presente decreto».

La lettera delle disposizioni lasciava così intendere che l'adozione dei modelli di organizzazione e gestione certificati – secondo le procedure di cui al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, ovvero ai sensi dell'art. 30, comma 5-bis, del d.lgs. n. 81/2008 – avrebbe consentito, ai soggetti ad essi facenti ricorso, di usufruire dei meccanismi premiali di cui al d.lgs. n. 231/2001³³, ciò sempre che fossero rispettati gli obblighi previsti dall'art. 30 stesso, per l'operatività delle esimenti contemplate rispettivamente dagli artt. 6³⁴ e 7³⁵ del d.lgs. n. 231/2001 e dall'art.

³¹ Relazione di accompagnamento alle “disposizioni integrative e correttive”, ex art. 1, comma 6, della l. n. 123/2007, al d.lgs. n. 81/2008 reperibile in *www.adapt.it*, indice A-Z, voce *Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*.

³² AS 1167, *Delega al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, nonché misure contro il lavoro sommerso e norme in tema di lavoro pubblico, di controversie di lavoro e di ammortizzatori sociali*.

³³ Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'art. 11 della l. n. 300/2000.

³⁴ Rubricato *Soggetti in posizione apicale e modelli di organizzazione dell'ente*.

30 del d.lgs. n. 81/2008, commi da 1 a 4³⁶. L'integrazione dell'art. 30, inoltre, ben si prestava a colmare l'ambiguo dettato del precedente comma 5 che limita la presunzione di conformità dei modelli di organizzazione e gestione, adottati secondo le linee guida UNI-Inail o al British Standard OHSAS 18001:2007, a una non meglio precisata fase di prima applicazione del decreto.

L'ambizioso quadro sopra delineato, fondato, da una parte, sulla valorizzazione della certificazione di cui alla legge Biagi e sulla sperimentazione della certificazione dei modelli organizzativi, dall'altra sulla enfaticizzazione del sistema di qualificazione delle imprese quale criterio selettivo degli operatori sul mercato, non è però stato trasfuso *tout court* nella versione finale del decreto.

Dal testo del correttivo sono scomparse infatti le due disposizioni speculari dell'art. 2-*bis* e dell'art. 30, comma 5-*bis*, come originariamente formulato. Ne derivano il ridimensionamento – quanto meno testuale – della certificazione dei modelli di organizzazione e gestione e, al contempo, il notevole potenziamento dei sistemi di qualificazione delle imprese.

La lettura del comma 1 dell'art. 27, come attualmente riformulato, suggerisce tuttavia che, fatta eccezione per la soppressione della presunzione di conformità di cui all'originario art. 2-*bis*, il ridimensionamento dello strumento certificatorio in capo alle commissioni di certificazione istituite presso gli enti bilaterali e le università risulta più formale che sostanziale, e lascia intravedere i possibili paradigmi evolutivi della disposizione.

Invero essendo venuta meno la previsione esplicita in merito alla possibilità di certificare i modelli di organizzazione e gestione, l'art. 27 apre rilevanti margini di ricorso all'istituto là dove prevede che il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi sia fondato «[...] sulla applicazione di determinati standard contrattuali e organizzativi nell'impiego della manodopera [...] certificati ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276». Nulla esclude, infatti, che l'espressione, più ampia e atecnica, «standard organizzativi nell'impiego della manodopera» sia di per sé idonea a ricomprendere anche la nozione specifica di modelli di organizzazione e gestione di cui all'art. 30.

L'art. 30, comma 5, dispone, poi, che, «in sede di prima applicazione, i modelli di organizzazione aziendale definiti conformemente alle Linee guida

³⁵ Rubricato *Soggetti sottoposti all'altrui direzione e modelli di organizzazione dell'ente*.

³⁶ Le prime due disposizioni, infatti, fissano tutti gli elementi e le circostanze relative all'adozione, all'attuazione e al controllo sulle stesse, che l'ente deve provare ai fini della operatività dell'esimente, rispettivamente per il caso dei reati commessi da soggetti in posizione apicale ovvero quelli commessi da soggetti sottoposti all'altrui direzione. Le ultime, invece, fissano i requisiti formali e gli adempimenti necessari alla idoneità dei modelli ed alla operatività delle esimenti per i reati commessi in spregio alle norme a tutela della salute e sicurezza sul lavoro.

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».

Entrambe queste disposizioni sembrano dunque aprire la strada ad un importante sviluppo dello strumento della certificazione volontaria dei sistemi di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro ad opera della prassi aziendale.

Rimane tuttavia la necessità di valutare con attenzione i punti di contatto di tali strumenti con la normativa cogente nonché il grado di incidenza ed effettività sotto il profilo processual-penalistico.

Con riferimento alla salute e sicurezza sul lavoro la certificazione coinvolge infatti la valutazione del sistema di gestione di una organizzazione e implica, come presupposto, il pieno raggiungimento della conformità alle leggi di settore, nonché la dimostrazione della efficacia del sistema stesso, attraverso la continua riduzione e il controllo del rischio residuo per la salute e sicurezza sul lavoro, per tutto il tempo di validità della certificazione stessa.

Al riguardo, lo standard BS OHSAS 18001:2007 interpretato sulla base della linea guida UNI-Inail-Ispesl-parti sociali prevede che «per qualunque organizzazione che richieda la certificazione del proprio Sistema di Gestione, in particolare per le Organizzazioni che devono essere gestite secondo la normativa specifica nazionale, l'Organismo di certificazione dichiara, in termini contrattuali, che la propria attività non è sostitutiva di, né integra in alcun modo, quella delle Autorità Competenti». Stante quindi il fatto che la responsabilità della conformità legislativa è una specifica responsabilità dell'organizzazione che richiede la certificazione del proprio sistema di gestione, «l'Organismo di certificazione deve verificare che l'Organizzazione abbia valutato la propria conformità alle leggi e ai regolamenti cogenti applicabili, e che sia in grado di dare evidenza, nel caso in cui tale processo abbia portato al rilievo di Non Conformità, che le stesse sono state gestite in conformità alle procedure applicabili di sistema. L'Organismo di certificazione verifica la gestione di tale conformità alle leggi applicabili per la salute e sicurezza sul lavoro secondo un campionamento. Il campionamento deve essere pianificato, e tale da fornire un'adeguata fiducia che il Sistema di Gestione operi correttamente anche relativamente al rispetto delle leggi applicabili». La conformità legislativa «significa che un'organizzazione con un sistema di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro certificato dovrebbe operare per ottenere la continua conformità al dettato delle leggi e dei regolamenti nazionali, relativi ai pericoli e ai rischi che gravano sulla Salute e Sicurezza dei lavoratori». L'organismo di certificazione, attraverso l'emissione della certificazione di sistema di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro, «dà confidenza relativamente all'installazione di un sistema capace di perseguire sia i propri obiettivi di miglioramento, sia la conformità alle leggi e ai regolamenti, nonché la

conformità alla Specifica Tecnica BS OHSAS 18001, interpretata sulla base della Linea Guida UNI-Inail-ISPEL-Parti Sociali».

Dal punto di vista processual-penalistico, poi, è opportuno valutare se l'adozione di un modello organizzativo certificato determina una effettiva tutela esimente per tutti nel caso si verificano violazioni delle norme sulla sicurezza che scaturiscano in omicidi colposi o lesioni gravi o gravissime, integrando così tutti i requisiti del modello idoneo di cui al d.lgs. n. 231/2001. Ciò consoliderebbe, infatti, una responsabilità importante per gli organismi di certificazione, che diventerebbero i principali garanti, davanti al giudice penale, del corretto comportamento delle organizzazioni certificate.

Attraverso questo singolare meccanismo, al giudice sarebbe inibita non solo la valutazione di idoneità dei modelli organizzativi sotto il profilo contenutistico, ove esistenti le condizioni di cui ai primi quattro commi dell'art. 30, ma anche la possibilità di verificare l'esistenza di tali condizioni, ove i *compliance* fossero conformi ai parametri indicati.

Spetterebbe, quindi, all'organismo di certificazione provare, in sede di contenzioso, di aver raccolto sufficienti evidenze oggettive per cui possa essere difesa e motivata la decisione di rilasciare e mantenere la certificazione.

Superate le suddette criticità giuridiche e in chiave evolutiva, la certificazione dei modelli di organizzazione e gestione si configura senza dubbio quale potenziale complemento del sistema di qualificazione delle imprese, nella creazione di un innovativo approccio bipolare alla tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro basato sulla fissazione di standard organizzativo-qualificatori e di procedimenti certificatori per le imprese, adottando il quale, le stesse possono pervenire ad un più elevato grado di sicurezza ed affidabilità e ad una maggiore effettività delle tutele.

6. Le connessioni con la certificazione dei contratti di lavoro e i nuovi tasselli nel mosaico della responsabilità sociale d'impresa

Se il problema della nuova cultura della sicurezza è l'effettività delle concrete soluzioni prevenzionistiche rispetto all'obiettivo fondamentale della eliminazione/riduzione del rischio, e se, come sopra argomentato, tale obiettivo primario è più efficacemente perseguito attraverso norme flessibili e dinamiche piuttosto che attraverso una normativa rigida e formalista, le riflessioni sopra svolte in tema di certificazione inducono a considerare l'impatto e l'inquadramento sistematico che, nella materia, possono avere le iniziative autonome degli operatori, a partire proprio dal ricorso alla certificazione dei

contratti di lavoro e di appalto, riconducibili, pur nell'eterogeneità dei riferimenti e contesti, al concetto di responsabilità sociale dell'impresa.

L'esperienza fin qui maturata della certificazione dei contratti di lavoro e di appalto ha dimostrato, infatti, come questo strumento abbia potenzialità diverse e in qualche misura maggiori rispetto agli obiettivi originari di deflazione del contenzioso a cui si era ispirata l'introduzione dell'istituto stesso.

Non solo. La prassi delle commissioni di certificazione ha altresì evidenziato come tali potenzialità derivino e si spieghino proprio a partire dalla natura strettamente volontaria del procedimento.

L'istituto della certificazione dei contratti di lavoro e di appalto, così come sino ad oggi è stato sperimentato, ha infatti dimostrato rilevanti potenzialità come soluzione a cui è possibile ricorrere anche per arginare alcuni dei fenomeni patologici richiamati nella prima parte del presente contributo, quali la percezione di maggiore insicurezza e precarietà avvertita da taluni lavoratori – giovani, donne, immigrati, anziani e in generale i meno scolarizzati – e correlata a patologie di tipo psico-sociale; l'incidenza più elevata di eventi infortunistici per i lavoratori le cui prestazioni sono rese in virtù di forme contrattuali temporanee o atipiche; la pericolosità degli appalti e soprattutto dei subappalti verso la piccola e media impresa e il lavoro autonomo, particolarmente nei settori ad alto rischio (edilizia, trasporti, agricoltura); ecc. Ciò in quanto la sottoposizione del singolo contratto a un organismo terzo e imparziale, che possa verificarne la regolarità – formale e sostanziale – rispetto al dettato normativo vigente in un clima non conflittuale ma collaborativo tra le parti istanti, non solo garantisce l'impresa istante rispetto a possibili incursioni ispettive viziate dalla approssimazione, ma fornisce, altresì, al lavoratore, maggiore certezza con riferimento ai propri diritti ed una informazione più puntuale circa il proprio trattamento complessivo e l'adempimento, da parte del datore di lavoro, di tutte le obbligazioni riconnesse al rapporto. Tale esito, peraltro, non riguarda solo i contratti di lavoro in senso stretto, ma anche i contratti di appalto dove i lavoratori, tanto del committente quanto dell'appaltatore, possono giovare della verifica puntuale svolta dalla commissione in merito alla genuinità del contratto che, con particolare riferimento ai profili relativi all'assenza di interposizione, è una attestazione, in primo luogo, dei requisiti di genuina imprenditorialità dell'impresa appaltatrice verificata in astratto (in termini di potenzialità), e in concreto con riferimento all'organizzazione effettiva rappresentata nel contratto come necessaria per la corretta esecuzione dell'incarico.

Al riguardo risulta assolutamente fondamentale l'attività di assistenza e consulenza che il d.lgs. n. 276/2003 attribuisce alle commissioni di certificazione. Tale competenza, che caratterizza l'istituto rispetto a una mera validazione formalistica ovvero ad un passaggio di mero controllo assimilabile in qualche

modo ad una ispezione programmata, può portare, in un percorso virtuoso sebbene più complesso, a vere e proprie modifiche dei metodi di produzione e organizzazione del lavoro affinché un pieno e consapevole adeguamento alla disciplina del rapporto di lavoro, in tutti i suoi aspetti, si traduca nella diminuzione, in quanto tale, di una molteplicità di fattori di rischio: la percezione di un minore controllo, l'intensificazione del ritmo di lavoro, il rapido mutamento del contenuto delle mansioni.

A ben vedere, nei primi anni di applicazione dell'istituto della certificazione è stato di fatto sperimentato – pur con le peculiarità del caso – proprio quel nuovo modello culturale che caratterizza oggi il d.lgs. n. 81/2008, così come modificato dal d.lgs. n. 106/2009.

Si fa riferimento, più nello specifico, alla gestione del rischio in chiave prevenzionale, ove il dato strettamente prescrittivo della norma si accompagna all'elemento aziendale/organizzativo, quale indispensabile complemento per una maggiore effettività delle tutele. Nella prassi adottata dalle commissioni di certificazione, infatti, partendo dalla analisi della singola realtà e dalla verifica della rispondenza di quest'ultima al dato normativo, ci si è resi conto che l'approccio, per essere compiuto, doveva necessariamente tenere conto del sistema organizzativo adottato dalla azienda, così che l'indagine delle commissioni ha dovuto spingersi fino a questo punto, tramite la somministrazione di appositi questionari o tramite una vera e propria attività di *auditing*, del tutto simile a quella adottata nei sistemi di certificazione della qualità.

Vero è, peraltro, che proprio dalla prospettiva qui adottata, in cui la disciplina legale è interpretata alla luce delle istanze derivanti dalla evoluzione degli assetti del mercato del lavoro, la certificazione dei contratti ha sicuramente costituito una delle più significative novità introdotte dalla riforma Biagi come tecnica di tutela che rappresenta uno dei pochi strumenti di raccordo, previsti dall'ordinamento, tra mercato e rapporto di lavoro³⁷. Tale raccordo risulta, ora, oltremodo enfatizzato dall'art. 27 del d.lgs. n. 106/2009, nella parte, già sopra richiamata, in cui prevede che il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi sia fondato «sulla applicazione di determinati standard contrattuali e organizzativi nell'impiego della manodopera [...] certificati ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276».

Emerge, così, una nuova dimensione dell'istituto che ne valorizza la natura di vero e proprio anello di collegamento tra evoluzione dei modelli organizzativi di impresa, riforme del mercato del lavoro e, ancora, sistema prevenzionistico,

³⁷ In questa prospettiva cfr. M. Tiraboschi, *Nuove tutele sul mercato: la certificazione dei contratti di lavoro*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004.

superando quindi, almeno sul piano sperimentale, la mera funzione deflattiva del contenzioso.

Benché l'istituto non abbia ancora superato la fase sperimentale, infatti, la prassi relativa presenta certamente risultati apprezzabili, se non sotto il profilo quantitativo (in relazione al numero di contratti certificati), certamente sul versante qualitativo (in considerazione delle tipologie di contratti certificati, del loro oggetto e della effettiva funzione deflattiva raggiunta).

Tutti i contratti di lavoro in senso lato (autonomo, subordinato ma anche *sui generis*) possono essere infatti certificati, così come i contratti di appalto. Tra questi particolare interesse, proprio dalla prospettiva della tutela della salute e sicurezza, rivestono gli appalti endo-aziendali, nell'ambito dei quali, a causa dello svolgimento della attività negli ambienti dell'appaltante, diviene più labile la distinzione tra situazioni di evidente illiceità e realtà, al contrario, pienamente genuine. Per chi persegue politiche di decentramento l'ottenimento della certificazione porta con sé la possibilità di realizzare una effettiva riduzione dei costi e un aumento dell'efficienza, con la garanzia, al contempo, di collaborare con un interlocutore attendibile: la certificazione dota infatti l'appaltatore di un titolo distintivo sul mercato, che segnala la sua "qualità" e orienta i possibili partner grazie alla riduzione del deficit informativo, traducendosi, tra l'altro, in un beneficio complessivo all'economia grazie alla accresciuta capacità di attrarre e mantenere investimenti. Proprio questi ultimi due fattori trasformano il costo sostenuto per la certificazione in redditività futura, e quindi in un investimento.

La procedura attuata costituisce così un fattore essenziale per la competitività, in quanto garantisce la flessibilità organizzativa nel rispetto delle norme giuridiche attraverso un utilizzo strategico delle medesime. Inoltre, comunicando all'esterno la avvenuta certificazione dei propri contratti (di appalto ma anche di lavoro), l'impresa risulterà meno propensa a porre in essere il c.d. "azzardo morale", che al contrario la porterebbe a occultare eventuali irregolarità. Ciò in quanto il costo, in termini di immagine, derivante da un atteggiamento del genere sarebbe nettamente superiore ai benefici ottenuti grazie appunto alle irregolarità.

In una ottica più lungimirante, che pare essere stata accolta, peraltro, nel recente d.lgs. n. 106/2009, l'istituto della certificazione può quindi essere letto proprio in chiave di responsabilità sociale d'impresa, in considerazione, cioè, del comportamento di quest'ultima verso l'ambiente in cui opera, al fine di segnalare la qualità aziendale.

Attualmente, l'impegno sui temi etici, sociali e ambientali riceve una forte attenzione, non solo da parte degli *stakeholders*, ed ha provocato uno spostamento dell'attenzione rispetto a quelli che in passato erano gli impegni tipici, in attività

di beneficenza e donazioni³⁸. Esiste oggi, inoltre, una percezione diffusa e più forte della prassi, reiterata da alcune aziende, del ricorso abusivo ad alcuni contratti di lavoro, e di conseguenza si assiste a una certa resistenza, da parte dei lavoratori, all'accettazione delle nuove forme di lavoro, che vengono ricollegate a un univoco stato di precarietà.

In quest'ottica, l'esistenza di un istituto che svolge il ruolo di garante sul rispetto dei diritti del lavoratore produce un effetto positivo per l'accettazione delle nuove formule contrattuali, unitamente alla realizzazione effettiva della flessibilità del mercato, in quanto riduce le asimmetrie informative che spesso risultano sbilanciate a sfavore del lavoratore. Si tratta, per le imprese, per i lavoratori e per il sistema in generale, di un investimento nella creazione di un circolo virtuoso che genera benefici ad ampio raggio.

In definitiva, utilizzare la certificazione – anche nel nuovo ruolo che sembra derivarle alla luce dell'art. 27 del Testo Unico così come modificato dal d.lgs. n. 106/2009 – in chiave di responsabilità sociale d'impresa e di valorizzazione del capitale intangibile significa ricevere dai propri dipendenti maggiore *commitment*, e sviluppare il senso di appartenenza e condivisione degli obiettivi e dei risultati della azienda, con un riflesso positivo sul modo di lavorare e sul modo in cui si diffonde all'esterno (nella cerchia parentale, amicale e sociale) il cosiddetto *positive word of mouth*.

Dalla esperienza maturata negli ultimi anni in seno alle commissioni di certificazione si evince poi l'utilità che potrebbe avere un investimento in questo senso, da parte dell'impresa, ancor più ove venisse creato un marchio di qualità ampiamente riconosciuto e diffuso.

Il comportamento etico si riflette infatti sempre in maniera positiva sull'ambiente, sugli interlocutori della azienda, sui clienti e sui fornitori che la scelgono come partner, ma anche sulle banche e sulle istituzioni e in particolare su quella parte di “attivisti sociali” che fungono da *opinion leaders* e che sono capaci di influenzare in maniera anche rilevante la percezione che il pubblico ha rispetto a determinati temi.

La comunicazione da parte dell'azienda verso il proprio ambiente operativo dell'utilizzo della certificazione dei contratti fa poi sì che questi possano essere inseriti nel bilancio sociale³⁹, che un numero sempre più rilevante di società

³⁸ Fondamentale sul punto appare il documento della Commissione delle Comunità europee, *Libro Verde: promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*.

³⁹ Se, in linea generale, non esiste un obbligo di legge relativo alla redazione del bilancio sociale, per quanto concerne invece le Onlus, il d.lgs. n. 460/1997 ha introdotto il principio dell'affiancamento al bilancio contabile di una sorta di bilancio concernente le attività sociali compiute: in questo senso l'art. 8, il quale prevede che, «indipendentemente dalla redazione del rendiconto annuale economico e finanziario, gli enti non commerciali che effettuano raccolte pubbliche di fondi devono redigere, entro quattro mesi dalla chiusura dell'esercizio, un apposito e separato rendiconto tenuto e conservato dal quale devono risultare, anche a mezzo di una relazione

redige e pubblica, con una importanza che si avvia a divenire pari a quella del bilancio economico. Ciò in quanto all'impresa è sempre maggiormente richiesto di divenire un operatore sociale responsabile e attento alle esigenze degli interlocutori con i quali interagisce, oltre che in grado di condividere con la comunità sociale i benefici realizzati, quale chiaro segnale di impegno e di orientamento responsabile.

L'apertura dell'ordinamento all'istituto della certificazione, anche attraverso i richiami operati all'interno del Testo Unico in commento, sebbene ricalchi pratiche finora in Italia poco utilizzate (si pensi all'arbitrato, molto usato nel diritto commerciale, ma poco praticato nell'ambito dei rapporti di lavoro), pare aver creato lo spazio necessario affinché si possa, in un futuro non lontano, rendere massima la sua adozione, grazie anche alla possibilità di creare un marchio di qualità inerente alla gestione eccellente del capitale umano.

Tutto ciò considerato altresì che nella stessa definizione codicistica d'impresa (artt. 2082 e 2086 c.c.) è presente il riconoscimento della responsabilità organizzativa e gestionale in capo all'imprenditore, inteso come capo dell'impresa a cui sono riconosciuti determinati poteri giuridici (direttivo e disciplinare) rispetto ai propri collaboratori ai fini della ottimale organizzazione e disciplina del lavoro. Il contratto di lavoro è, poi, per definizione, un contratto di organizzazione, ed è normale che l'imprenditore, per svolgere al meglio il proprio compito, riconduca a sistema le pratiche di gestione del personale e di organizzazione del lavoro, nel rispetto delle norme vigenti di legge e di contratto collettivo⁴⁰. Scontato appare infine, in relazione in particolare al tema della salute e della sicurezza, il richiamo alla connessione tra poteri organizzativi, titolarità d'impresa e responsabilità *ex art. 2087 c.c.*⁴¹: è infatti naturale che l'imprenditore, ogniqualvolta si trovi nella necessità di operare una scelta che gli consenta di migliorare, razionalizzandola, l'organizzazione del lavoro, tenga in debita considerazione anche le positive ripercussioni in termini non solo di riduzione del tasso di infortuni o delle assenze per malattia, ma anche di aumento della produttività. In questo modo, adempiendo l'obbligazione di cui all'art. 2087 c.c. l'imprenditore si riserva, in prospettiva, addirittura maggiori profitti.

illustrativa, in modo chiaro e trasparente, le spese relative a ciascuna delle celebrazioni, ricorrenze o campagne di sensibilizzazione indicate nell'articolo 108, comma 2, lettera a) del Testo Unico delle imposte sui redditi, approvato con DPR n. 917 del 22/12/98».

⁴⁰ Per alcuni interessanti spunti di riflessione in materia di organizzazione cfr. Commissione delle Comunità europee, *Libro Verde: promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*, cit., 19 febbraio 2003; European Commission, *Modernising the Organisation of work. A Positive Approach to the Change*, COM(1998)592 final; European Commission, *New Forms of Work Organisation. The Obstacle to Wider Diffusion*, 2002. In dottrina si veda il fondamentale contributo di M. Persiani, *Contratto di lavoro e organizzazione*, Cedam, Padova, 1966.

⁴¹ Si veda al riguardo, per tutti, L. Montuschi, *op. cit.*

Rispetto a questo modello, risalente al codice civile del 1942, una ipotesi di forte innovazione comportamentale – che potrebbe consentire di spezzare logiche autoreferenziali e sottoporre a verifica modelli rigidi e tralatici tipici delle organizzazioni complesse – sarebbe in definitiva quella di affidare a un soggetto esterno terzo, come un ente certificatore, il compito di testare e validare i modelli organizzativi e gestionali adottati.

Dalle analisi effettuate in materia di certificazioni di qualità, in particolare attinenti alla gestione dei rapporti di lavoro, emerge, però, la necessità di sviluppare una procedura di certificazione più “robusta” rispetto a quelle attualmente esistenti, ossia capace di garantire presso terzi che il soggetto certificato corrisponda effettivamente e pienamente allo standard proposto.

Sempre dall’ottica della responsabilità sociale dell’impresa, infine, un ulteriore strumento che potrebbe spiegare rilevanti effetti sul piano della effettività della tutela prevenzionistica potrebbe essere il ricorso ad un codice etico che le imprese non solo si impegnino a rispettare direttamente in relazione ai prescritti standard in tema di salute e sicurezza (e modelli organizzativi), ma che, soprattutto, impongano, alla stregua di un obbligo contrattuale, ai propri partner commerciali. A ben vedere i due strumenti potrebbero essere tra loro opportunamente coordinati là dove si inserisse nel codice etico l’obbligo di adire la procedura di certificazione per attestare, in primo luogo, la regolarità del rapporto di lavoro. Una soluzione questa che potrebbe essa stessa rappresentare una interessante possibile risposta al problema della selezione degli operatori più affidabili con riferimento, in primo luogo, al mercato degli appalti privati.

7. Una ipotesi operativa: verso una procedura di certificazione della qualità nella gestione dei rapporti di lavoro

Nella stessa definizione codicistica d’impresa (artt. 2082 e 2086 c.c.) è presente il riconoscimento della responsabilità organizzativa e gestionale in capo all’imprenditore, inteso come capo dell’impresa a cui sono riconosciuti determinati poteri giuridici (potere direttivo e disciplinare) rispetto ai propri collaboratori ai fini della ottimale organizzazione e disciplina del lavoro. Il contratto di lavoro è, per definizione, un contratto di organizzazione ed è normale che l’imprenditore, per svolgere al meglio il proprio compito, riconduca a sistema le pratiche di gestione del personale e di organizzazione del lavoro, nel rispetto delle norme vigenti di legge e di contratto collettivo⁴². Scontato appare poi, in

⁴² Per alcuni interessanti spunti di riflessione in materia di organizzazione cfr. Commissione europea, *Libro Verde. Partnership for a New Organizations of Work, document drawn up on the basis of COM(97)128 final*, 19 febbraio 2003; Commissione europea, *Modernising the*

relazione in particolare al tema della salute e della sicurezza, il richiamo alla connessione tra poteri organizzativi, titolarità d'impresa e responsabilità *ex art.* 2087 c.c.⁴³.

Rispetto a questo modello, risalente al codice civile del 1942, una ipotesi di forte innovazione comportamentale – che può consentire di spezzare logiche autoreferenziali e sottoporre a verifica modelli rigidi e tralatici tipici delle organizzazioni complesse – è quella di affidare a un soggetto esterno terzo, come può essere un ente certificatore, il compito di testare e validare i modelli organizzativi e gestionali adottati.

Dalle analisi effettuate in materia di certificazioni di qualità, in particolare attinenti alla gestione dei rapporti di lavoro, emerge infatti, tra l'altro, la necessità di sviluppare una procedura di certificazione più robusta rispetto a quelle attualmente esistenti. Per "robustezza" si intende la capacità della procedura di garantire presso terzi che il soggetto certificato corrisponde effettivamente e pienamente allo standard proposto. A tal fine, apposite linee guida dovrebbero essere progettate per non contenere ambiguità. La procedura di *auditing*, poi, dovrebbe essere concepita per escludere con un margine di sicurezza dichiarato ed oggettivo che vi siano violazioni sostanziali rispetto a quanto proposto.

Una nuova forma di certificazione dovrebbe riguardare, in particolare, la gestione dell'ambiente di lavoro in senso lato, delle risorse umane e dei rapporti di lavoro. Ciò, attraverso una procedura strutturata per essere compatibile, anzitutto, con una selezione di disposizioni internazionali, nonché con la legge nazionale dei singoli Paesi nei quali è situata l'organizzazione che intende sottoporsi alla procedura certificatoria.

In altri termini, i soggetti ammissibili dovrebbero essere ottemperanti allo standard del nuovo prodotto, nonché rispettare le normative vigenti nel luogo ove è sita l'unità oggetto di certificazione (anche e soprattutto in riferimento ai temi della salute e sicurezza) e le disposizioni internazionali richiamate.

In particolare, il nuovo prodotto dovrebbe attestare che il certificando applichi un processo di gestione dei rapporti di lavoro che possieda le caratteristiche di trasparenza, mancanza di esternalità negative sul lavoratore (ossia di situazioni – contrattuali ed ambientali – che si riverberano con effetto negativo sulla qualità del lavoro), nonché sui soggetti esterni (ed in particolare: i clienti / utenti dei servizi e/o prodotti e, in generale, gli *stakeholders*).

Inoltre, la gestione delle risorse umane e del clima organizzativo dovrebbe rispondere a standard qualitativi di eccellenza.

Organisation of work. A Positive Approach to the Change, Com(98)592, 1998; Commissione europea, New Forms of Work Organisation. – The obstacle to Wider Diffusion, ottobre 2002.

⁴³ Si veda al riguardo, per tutti, L. Montuschi, *op. cit.*

L'ottica prescelta dovrebbe essere certamente vicina a quella della responsabilità sociale d'impresa: il compito del certificatore non sarebbe pertanto semplicemente quello di verificare e certificare il pieno rispetto formale di tutte le attuali norme vigenti in materia di utilizzo della forza lavoro, ma quello di verificare e certificare il rispetto di determinati standard normativi e qualitativi di organizzazione del lavoro e gestione dell'impresa in una dimensione di *benchmarking* con le migliori prassi esistenti, in un contesto che mantiene una propria specifica rilevanza giuridica da una prospettiva di *soft law*, intesa qui come regolazione "leggera", ma particolarmente efficace in termini di coerenza con il sostrato di realtà a cui si riferisce, e su cui è destinata ad incidere.

Questo innovativo percorso lascerebbe poi la possibilità di coltivare e fare emergere iniziative che abbiano interesse a diffondere e a radicare presso gli *stakeholders* un sistema valoriare identificativo rispetto non solo alle imprese concorrenti, ma prima ancora rispetto al territorio, alle istituzioni e ai consumatori. Comportamenti e prassi che, del resto, nelle linee di certificazione dei modelli e degli standard qualitativi sopra accennate potrebbero trovare una nuova chiave per la gestione del personale e la valorizzazione del capitale umano.

Per implementare un nuovo prodotto certificatorio avente le caratteristiche di base sopra descritte dovrebbero poi essere elaborati appositi standard e linee guida, e al contempo dovrebbero essere studiate le possibili interazioni tra i medesimi, soprattutto in ottica di realizzazione di un prodotto con mercato ultranazionale. In particolare, il perfezionamento delle linee guida dovrebbe richiedere un approfondimento in ambito giuridico: l'interdipendenza, infatti, richiede lo studio dell'interazione fra linee guida, normative esistenti a livello nazionale e principi desumibili da fonti internazionali.

Lo studio di fattibilità di una certificazione in tema di qualità nella gestione dei rapporti di lavoro non può prescindere dall'analisi di quanto già presente in ambito lavoristico; in questo senso, pare opportuno analizzare, seppure brevemente, il c.d. Human Resources Management, ossia quel *corpus* teorico e di pratiche aziendali i cui aspetti chiave sono il nesso fra la qualità nella gestione del clima organizzativo e la produttività aziendale (con la conseguente fidelizzazione delle risorse umane) e l'attrazione delle migliori competenze sul mercato.

In alcune forme di premiazione realizzate da società di consulenza verso i propri clienti, come il Best Workplace Award, si intravede l'indizio di una domanda specifica per una certificazione della gestione delle risorse umane: una nuova forma di certificazione che incorpori al proprio interno elementi che da tempo sono stabiliti nella teoria e oggetto di pratica nella consulenza HRM potrebbe quindi destare un certo interesse.

Prima facie, il limite di tale settore (e di queste modalità premiali) pare però essere costituito da una mancanza effettiva di *audit* esterni; in particolare, il

soggetto che “certifica” si limita ad inviare questionari che vengono recapitati ai lavoratori, compilati e rispediti. Sul punto, si osserva, invece, il ruolo fondamentale svolto dall’ente terzo, il quale è opportuno che provveda esso stesso, direttamente, ad ottenere le informazioni necessarie all’emissione del giudizio.

La certificazione *ex d.lgs. n. 276/2003*, legalmente opponibile verso terzi, inclusi gli organi ispettivi del lavoro e dell’agenzia delle entrate, dovrebbe essere uno dei pilastri nell’ambito della progettazione di una nuova forma di certificazione dal contenuto più ampio, quale fonte per estrapolare alcuni principi per trarne uno standard indipendente rispetto al mero dettato normativo.

L’apertura del nostro ordinamento all’istituto della certificazione dei contratti di lavoro, eventualmente esteso anche alla scelta di determinati modelli organizzativi del lavoro, ha ormai creato lo spazio necessario affinché si possa rendere massima la sua applicazione, ma anche andare ben oltre, in territori oggi non ancora esplorati.

Si fa riferimento, in particolare, alla definizione di uno standard al tempo stesso normativo e qualitativo che, superando le mere e poco pregnanti certificazioni di qualità ISO 9000 ovvero SA 8000, così come anche le certificazioni limitate a determinate peculiarità della azienda, vada ad codificare, nel complesso ma sempre in una dimensione normativa che è quella propria delle *soft-laws*, la gestione del capitale umano, al fine di certificarne l’eccellenza. Si pensi, per esempio, alla sperimentazione di un sistema di certificazione di qualità delle imprese nell’ambito del progetto ministeriale «Bollino rosa S.O.N.O.» (Stesse Opportunità Nuove Opportunità, finalizzato fundamentalmente allo sviluppo di interventi di politica attiva per l’occupazione di qualità delle donne).

Tutto ciò, non limitandosi ai profili – generici e spesso poco “invasivi” – della analisi documentale, ma nell’ottica, proprio come prevede la procedura di certificazione di cui al d.lgs. n. 276/2003, di verificare la qualità e coerenza ordinamentale delle scelte aziendali tenendo conto della effettività della loro attuazione e quindi delle loro concrete conseguenze sui prestatori di lavoro, così come sugli obiettivi di qualità del lavoro, produttività, competitività e sviluppo sostenibile.

Si potrebbe pertanto ipotizzare – per utilizzare una immagine cara a chi, come Marco Biagi, ipotizzava la predisposizione di uno “Statuto dei lavori” – una certificazione a cerchi concentrici, che, partendo dalla analisi del rispetto delle norme di legge e di contratto collettivo applicato (standard minimo di coerenza legale e formale), si estenda e arrivi a misurare, per cerchi successivi e dunque oltre i meri obblighi di legge, la conformità a determinati standard normativi e qualitativi di ottimale gestione del personale secondo linee di certificazione di eccellenza e buone prassi, evidentemente ancora tutte da definire. Oppure, al

contrario, si potrebbe immaginare il percorso inverso, consentendo il raggiungimento della eccellenza soltanto alle aziende che, magari partite dalla certificazione di una limitata serie di rapporti, abbiano poi intrapreso un percorso di mutamento della gestione del capitale umano attraverso l'attuazione di misure spiccatamente *labour friendly*.

Il quadro normativo nazionale e internazionale è una variabile che interviene sul possibile mercato di un nuovo prodotto certificatorio.

Lo standard, in fase di progettazione, dovrà infatti necessariamente interagire con le normative citate, oltre che con le forme di autonomia negoziale presenti nel contesto dell'unità produttiva.

In vista di una possibile internazionalizzazione del nuovo prodotto, è poi opportuno sottolineare che una certificazione in ambito lavoristico richiede che la procedura introdotta non si contrapponga alle norme di legge nazionali né agli standard riconosciuti a livello internazionale (e.g. I.L.O.): in tal senso è ipotizzabile la realizzazione di una "matrice" internazionale contenente i requisiti minimi ed indefettibili, supportata ed integrata da una serie di norme di carattere nazionale.

Applicando correttamente il nuovo prodotto si dovrebbe comunque raggiungere il primo obiettivo di limitare la possibilità di infrangere la legge nazionale. Oggetto di investigazione giuridica dovrebbe quindi essere la selezione delle norme su cui modellare il nuovo prodotto, e le modalità di adeguamento dello standard in caso di intervenute modifiche legislative o interventi giurisprudenziali.

L'ipotetico prodotto validativo della gestione delle risorse umane, fondato sulle caratteristiche di robustezza e solidità (e quindi su di un sistema procedimentale di controlli ciclico e rigido), dovrebbe consentire al soggetto certificato di godere di determinati benefici.

Anzitutto, la certificazione consentirebbe un posizionamento distintivo sul mercato in quanto il nuovo prodotto certificatorio dovrebbe essere concepito affinché l'azienda certificata possa godere di un vantaggio competitivo, crescente a seconda del livello acquisito, ed in particolare in termini di attrazione e fidelizzazione delle migliori risorse umane sul mercato e di fiducia posta da soggetti terzi nei confronti dell'azienda, derivante dal fatto che il prodotto garantisce una corretta gestione *lato sensu* delle risorse umane.

Inoltre, il sottoporsi positivamente al procedimento certificatorio dovrebbe consentire una sostanziale ulteriore riduzione della vertenzialità e ciò in quanto, per definizione, una corretta implementazione del nuovo prodotto dovrebbe corrispondere a una assenza quasi totale di contenzioso con i lavoratori e tra i lavoratori, con il beneficio di ridurre i costi associati a tali problematiche.

Ancora: l'ottenimento della certificazione dovrebbe essere posta in stretta correlazione con un tendenziale aumento della produttività aziendale. Ciò, in quanto una corretta gestione delle risorse umane e dei rapporti di lavoro comporta in generale una migliore gestione aziendale, e di conseguenza eleva la qualità resa al cliente o utente finale.

Il sottoporsi al procedimento certificatorio, prima, e l'ottenimento della validazione, dopo, dovrebbero, inoltre, avere riflessi positivi sulla gestione della reputazione aziendale; ciò, soprattutto (ma non soltanto, ovviamente), per le aziende che soffrono di una cattiva reputazione in merito alla gestione dei rapporti di lavoro, o hanno vissuto momenti di crisi aziendale. Esse potranno infatti seguire il percorso offerto dal nuovo prodotto per apportare le modifiche necessarie al proprio sistema, così da ri-abilitare l'immagine aziendale.

Da ultimo (ma non certo in ordine di importanza), la certificazione dovrebbe fungere da "garanzia" presso terzi; in altri termini, specie nei contesti laddove il valore delle proprie risorse umane può essere critico per il proprio business, il nuovo prodotto potrebbe essere un supporto all'affidabilità dell'impresa (si vedano, soprattutto, le ipotesi di appalti in edilizia, servizi socio-sanitari, agenzie educative).

Il prodotto potrebbe essere (quantomeno in una fase iniziale) concepito come uno standard costituito da una fase di verifica preliminare rispetto all'accesso alla procedura vera e propria, nonché da successivi livelli progressivi.

Da tale punto di vista, ciascun livello sarebbe poi il requisito per l'ottenimento del successivo.

Con particolare riferimento alla fase di pre-verifica, si precisa che essa dovrebbe consistere nell'analisi circa la sussistenza di alcuni requisiti assolutamente indefettibili al fine di ottenere le attestazioni riconnesse al nuovo prodotto. Eventualmente, tali prerequisiti potrebbero essere oggetto anche di autocertificazione da parte del soggetto certificando, o trovare riscontro positivo in attestazioni rilasciate da soggetti accreditati. In linea generale, è da ritenere che il soggetto certificando, per poter accedere alla procedura, debba rispettare (o, detto altrimenti, non essere elusivo de) i diritti fondamentali del lavoratore riconosciuti da convenzioni internazionali, le quali dovrebbero fungere da standard minimo, eventualmente implementato a livello nazionale (un esempio pratico: se a livello internazionale è stabilito il rispetto di determinati limiti massimi di orario di lavoro giornaliero e settimanale, e a livello statale tali livelli sono abbassati, il certificando dovrà rispettare la normativa, maggiormente stringente, di livello nazionale).

Ciò, evidentemente, non basta: è da ritenere, infatti, che il certificando debba rispettare (o, detto altrimenti, non eludere) le disposizioni fondamentali nazionali in tema di amministrazione dei rapporti di lavoro.

È anche opportuno prevedere che la procedura non possa essere portata a compimento laddove non venga accertato il rispetto (o, detto altrimenti, la non elusività) dei principi generali in tema di salute e sicurezza del lavoratore, principi stabiliti tanto in ambito internazionale, quanto dalle singole legislazioni nazionali, ove maggiormente stringenti. Ciò, in quanto è del tutto evidente che tale aspetto debba considerarsi prioritario rispetto a qualsiasi altro relativo alla gestione dei rapporti di lavoro: un ambiente di lavoro non rispettoso della salute e sicurezza dei lavoratori (circostanza positivamente accertabile direttamente attraverso verifiche, controlli, audit orali con i lavoratori, o indirettamente, per mezzo della allegazione alla domanda di certificazione di idonei attestati di qualità in materia) non potrà certamente ambire all'ottenimento di un "bollino di qualità" sulla gestione delle risorse umane, mancando un elemento fondamentale.

Per quanto concerne la procedura vera e propria, si potrebbe poi ipotizzare un livello concernente la validazione della correttezza formale dei contratti e dei modelli contrattuali utilizzati dall'azienda (questi ultimi, evidentemente, laddove presenti) rispetto alla disciplina legislativa e in merito a eventuali contratti o accordi collettivi applicabili in quella unità produttiva (elemento, quest'ultimo, da valutare però attentamente), nonché la corrispondenza fra modello contrattuale (ove presente) e singoli contratti. La procedura potrebbe prevedere una verifica a campione su base percentuale, prevedendone l'arresto in caso di gravi ed insanabili difformità, oppure per superamento della percentuale massima di difformità rilevabili. Da questo punto di vista, difformità lievi dovrebbero consentire un superamento della verifica (seppure occorrerà poi circoscrivere in maniera precisa l'ambito di tali difformità).

Un altro livello potrebbe concernere la corrispondenza fra prestazione lavorativa e quanto previsto dal singolo contratto, ossia valutare, concretamente, che il rapporto viene svolto correttamente, seguendo, *in primis*, la qualificazione formale datane dalle parti. Anche per tale livello potrebbe essere previsto, opportunamente, un procedimento di verifica a campione, garantendo l'analisi di tutte le diverse tipologie contrattuali. A titolo esemplificativo, nel caso di soggetto certificando con contratti di lavoro o associativi di differenti tipologie, o ancora di appalto, si dovrebbe valutare come garantire che, potenzialmente, tutte le diverse tipologie contrattuali siano sottoponibili a verifica. Inoltre, si dovrebbe anche indagare in ordine alla possibile compatibilità/sovrapposibilità con la certificazione ottenuta ai sensi del d.lgs. n. 276/2003 (in altri termini: se il certificando ha già posto in essere la procedura di certificazione di cui al d.lgs. n. 276/2003 con riferimento a tutti i contratti, ciò può costituire valida attestazione oppure l'ente certificatore deve direttamente procedere a verifica?).

Infine, un ulteriore livello dovrebbe attestare l'eccellenza nella gestione dei rapporti di lavoro e delle risorse umane *tout court* attraverso un esame, anch'esso

a campione, di diversi elementi che, nel complesso, costituiscono i cardini sulle quali poggia una struttura organizzativa solida, soddisfacente e gratificante per i lavoratori.

Da ultimo, si sottolinea infine come il procedimento, al pari delle certificazioni di qualità esistenti sul mercato, dovrebbe prevedere una ciclicità delle verifiche al fine del mantenimento della certificazione medesima (a cadenza di 6, 9, 12 mesi se di tipo parziale – verifica ridotta – ed ogni 3 anni se totale – verifica completa).

8. I lavori della Commissione Consultiva Permanente per la Salute e Sicurezza sul lavoro per la definizione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi

8.1. Il quadro di riferimento

Come si è avuto modo di vedere, il principale riferimento per la determinazione di un sistema di qualificazione delle imprese è l'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008.

Infatti ai sensi dell'art. 27 «nell'ambito della Commissione di cui all'articolo 6, anche tenendo conto delle indicazioni provenienti da organismi paritetici, vengono individuati settori, ivi compreso il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico, e criteri finalizzati alla definizione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, con riferimento alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro, fondato sulla base della specifica esperienza, competenza e conoscenza, acquisite anche attraverso percorsi formativi mirati, e sulla base delle attività di cui all'art. 21, comma 2, nonché sulla applicazione 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».

Stante il suddetto obiettivo di qualificazione degli operatori ai fini della tutela della salute e sicurezza sul lavoro si tratta di predisporre un sistema innovativo di selezione degli operatori del mercato, basato sulla sussistenza di elementi sostanziali afferenti alla concreta organizzazione del lavoro in azienda, alla strutturazione di processi formativi e di valorizzazione della acquisizione di competenze oltre che alla adozione di standard contrattuali ed organizzativi, ivi inclusi gli appalti, la cui qualità sia attestata mediante procedimenti di certificazione (artt. 75 ss. del d.lgs. n. 276/2003).

L'innovazione è tanto più significativa se si considera che il legislatore ha indicato a titolo non esaustivo tra i settori “pilota” per l'introduzione di questo

meccanismo di sbarramento per l'accesso al mercato, la sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico, settore caratterizzato da elevata complessità organizzativa, parcellizzazione dei processi produttivi (con elevata articolazione delle aree professionali e delle correlate categorie di rischio) e pluralità dei centri di imputazione – anche per il frequente ricorso all'appalto – ma nondimeno affetto da fenomeni distorsivi della concorrenza, a causa della operatività di soggetti rispetto ai quali le attestazioni di idoneità tecnico-professionale, non trovano sempre riscontro nella effettiva capacità di gestire in modo sicuro e competitivo i processi produttivi.

Ai sensi dell'art. 26, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, i medesimi criteri sono altresì alla base della revisione dei requisiti di idoneità tecnico-professionale degli appaltatori e dei lavoratori autonomi, la cui verifica è richiesta al committente nel caso di affidamento di lavori in appalto.

La predetta disposizione infatti espressamente prevede che: «Il datore di lavoro, in caso di affidamento di lavori, servizi e forniture all'impresa appaltatrice o a lavoratori autonomi all'interno della propria azienda, o di una singola unità produttiva della stessa, nonché nell'ambito dell'intero ciclo produttivo dell'azienda medesima, sempre che abbia la disponibilità giuridica dei luoghi in cui si svolge l'appalto o la prestazione di lavoro autonomo: a) verifica, con le modalità previste dal decreto di cui all'art. 6, comma 8, lett. g, l'idoneità tecnico professionale delle imprese appaltatrici o dei lavoratori autonomi in relazione ai lavori, ai servizi e alle forniture da affidare in appalto o mediante contratto d'opera o di somministrazione. Fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui al periodo che precede, la verifica è eseguita attraverso le seguenti modalità:

1. acquisizione del certificato di iscrizione alla camera di commercio, industria e artigianato;
2. acquisizione dell'autocertificazione dell'impresa appaltatrice o dei lavoratori autonomi del possesso dei requisiti di idoneità tecnico professionale, ai sensi dell'articolo 47 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica del 28 dicembre 2000, n. 445».

In tal modo si conferma chiaramente che la selezione dei soggetti operanti sul mercato, tanto per l'accesso a pubblici appalti, quanto per l'accesso agli appalti *inter privatos*, deve basarsi in ogni caso sulla verifica e sull'effettivo possesso, da parte degli aggiudicatari, degli appaltatori e subappaltatori, di requisiti sostanziali afferenti alla affidabilità gestionale ed organizzativa (modelli di organizzazione e gestione idonei ed efficaci), alla genuinità dei contratti di lavoro e degli appalti utilizzati, all'adozione di percorsi formativi efficaci ed effettivi e, più in generale, al rispetto di più elevati standard di responsabilità sociale d'impresa.

Tutti i criteri appena citati valgono anche per il settore dell'edilizia, rispetto al quale il legislatore – predeterminando anche le modalità tecniche di funzionamento del predetto sistema di qualificazione, nella formula della cosiddetta patente a punti – all'art. 27, comma 1-*bis*, espressamente prevede che: «il sistema qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi si realizza almeno attraverso la adozione e diffusione, nei termini e alle condizioni individuati dal decreto del Presidente della Repubblica di cui all'articolo 6, comma 8, lettera g), del presente decreto, di uno strumento che consenta la continua verifica della idoneità delle imprese e dei lavoratori autonomi, in assenza di violazioni alle disposizioni di legge e con riferimento ai requisiti previsti, tra cui la formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro e i provvedimenti impartiti dagli organi di vigilanza». Tale strumento, prosegue la norma, opera per mezzo della attribuzione alle imprese ed ai lavoratori autonomi di un punteggio iniziale che misuri tale idoneità, soggetto a decurtazione a seguito di accertate violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro riferibili al datore di lavoro. L'azzeramento del punteggio per la ripetizione di violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro potrà determinare l'impossibilità per l'impresa o per il lavoratore autonomo di continuare a svolgere attività nel settore edile.

Un nesso di piena coerenza e continuità va pertanto individuato tra le due disposizioni (art. 27, comma 1 e comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 81/2008), che sono in un rapporto cumulativo e non alternativo, come confermato dalla relazione di accompagnamento al d.lgs. n. 106/2009.

Il legislatore ha previsto poi che il meccanismo congegnato per l'edilizia, potrà, con le modalità ivi previste, essere esteso ad altri settori di attività individuati con uno o più accordi interconfederali stipulati a livello nazionale dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative.

In relazione alla partecipazione ai pubblici appalti, l'art. 27, comma 2, d.lgs. n. 81/2008, precisa che il possesso dei requisiti per ottenere la qualificazione di cui al comma 1 costituisce elemento preferenziale per la partecipazione alle gare relative agli appalti e subappalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica, sempre se correlati ai medesimi appalti o subappalti.

8.2. Il ruolo della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza

Nell'impianto normativo appena descritto la Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza ha il compito di svolgere un lavoro

preliminare alla definizione del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori ed alla sua successiva trasfusione in un decreto del Presidente della Repubblica. Tale organo consultivo ha infatti il compito di definire settori e criteri finalizzati alla definizione del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi di cui all'art. 27 (art. 6, comma 8, lett. g, e art. 27, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008).

Tanto premesso, e nell'intento di facilitare il compito della Commissione consultiva nella individuazione dei criteri e dei settori utili ai fini della determinazione del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, nel corso dei lavori del comitato tecnico n. 3, instauratosi nel febbraio 2010, è stata elaborata una prima mappatura di aree/settori ai sensi e per gli effetti dell'art. 27, comma 1, d.lgs. n. 81/2008, con la breve descrizione delle relative lavorazioni. Tale mappatura si basa sostanzialmente sulla individuazione di sette aree di attività lavorative strumentali per la costruzione di primi prototipi da sperimentare, implementare ed estendere, successivamente ad altri settori. Tale estensione è già, in sostanza, prevista dal legislatore relativamente al sistema della "patente a punti", per mezzo di una precisa attribuzione di competenza agli accordi interconfederali mentre si reputa opportuno proporre che il Decreto del Presidente della Repubblica in materia di qualificazione delle imprese preveda un congruo lasso temporale (ad esempio 24 mesi) di verifica degli effetti della regolamentazione, all'esito della quale sia possibile la modifica coerente del provvedimento.

Le prime due aree, quali sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico ed edilizia, sono individuate sulla base dell'espressa menzione delle stesse nel dettato normativo. Alle aree identificate *ope legis*, ne vengono affiancate altre cinque. *In primis* il settore dei trasporti, inclusivo dei trasporti ferroviari. In secondo luogo l'area delle attività svolte prevalentemente in regime di mono-committenza sostanziale da soggetti/operatori titolari di partita IVA o collaboratori a progetto, con specifico riferimento a un settore altamente problematico come quello dei call center.

Altra area è quella dei lavori in ambienti confinati, connotati da una elevato rischio di infortuni, anche mortali, e nella quale – a fronte di un quadro normativo da tempo completo – appare necessario consentire che operino unicamente imprese e lavoratori autonomi con adeguata formazione e a conoscenza dei rischi delle relative attività.

Rientra, inoltre, nel suddetto novero l'area afferente all'utilizzo indiretto o mediato di manodopera per il tramite di agenzie del lavoro (c.d. somministrazione di manodopera). Il settore, infatti, presenta due fattori decisivi ai fini di una rinnovata e più stringente regolamentazione che garantisca maggiore effettività delle tutele, anche in concorrenza all'area grigia degli appalti e, soprattutto, per

edilizia e agricoltura, del capolarato: da una parte l'elevata incidenza degli infortuni sul lavoro (come confermato dai recenti rapporti annuali Inail) a causa delle intrinseche peculiarità e modalità di svolgimento del rapporto di lavoro e, dall'altra, la dubbia efficacia dei formali regimi di autorizzazione ed accreditamento, concepiti come mero strumento di valutazione *ex ante* della professionalità dei relativi operatori (agenzie), cui spesso non fa da contrappeso una valutazione *in itinere* di requisiti organizzativi/contrattuali/gestionali.

Il quinto settore è quello relativo ai servizi di vigilanza privata, ossia di quelle attività di esclusiva pertinenza degli istituti di vigilanza e svolto tramite GPG, come definite e disciplinate rispettivamente dall'art. 133 e ss. del TULPS. (Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza), e dall'art. 249 e ss. del r.d. n. 635/1931.

Il settore è stato negli ultimi anni oggetto di svariati interventi normativi, amministrativi e giurisprudenziali, non del tutto coordinati tra loro, che hanno avuto come effetto quello di rendere in parte inapplicabile la disciplina storica e di base sopra citata.

Si fa riferimento in particolare alla sentenza Corte europea del 13 dicembre 2007, nonché ai seguenti atti: circolare del Ministero dell'interno del 29 febbraio 2008; d.l. n. 59 dell'8 aprile 2008, convertito nella l. n. 101 del 25 giugno 2008; d.P.R. 4 agosto 2008, n. 153; circ. Min. int. 15 dicembre 2008.

In verità l'avvicinarsi di questi provvedimenti, in uno con il mancato rinnovo del CCNL di categoria scaduto il 31 dicembre 2008, ha posto all'attenzione degli addetti ai lavori e degli esponenti del settore la necessità di una rideterminazione e di un aggiornamento dei criteri in materia di: requisiti minimi organizzativi, standard professionali, capacità tecnica e qualità dei servizi delle imprese di Vigilanza Privata, che è culminata con l'adozione di una proposta di regolamento recante *Disciplina delle caratteristiche minime del progetto organizzativo e dei requisiti minimi di qualità degli istituti e dei servizi di cui agli artt. 256-bis e 257-bis del Regolamento di esecuzione del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, nonché dei requisiti professionali e di capacità tecnica richiesti per la direzione dei medesimi istituti e per lo svolgimento di incarichi organizzativi nell'ambito degli stessi istituti*, ad oggi al vaglio del Consiglio di Stato sulla base di rimessione allo stesso avvenuta nel settembre 2010.

È evidente che l'applicazione dei criteri di selezione sostanziali della qualificazione *ex art. 27*, d.lgs. n. 81/2008, si muove nella direzione e nella prospettiva di un progressivo superamento dei regimi autorizzatori. Essa, infatti, tendenzialmente identificherà una serie di caratteristiche organizzative, economiche e gestionali delle imprese sempre più rigorose, cui concorreranno, ovviamente, le certificazioni di "qualità ed eccellenza" volontariamente conseguite; tutto ciò è volto alla verifica di requisiti sostanziali di capacità di gestione e organizzazione del lavoro (specifica esperienza, competenza e

conoscenza, acquisite anche attraverso percorsi formativi mirati, e sulla base delle attività di cui all'art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008) e sul contestuale ricorso a standard contrattuali e organizzativi nell'impiego della manodopera, certificati ai sensi del titolo VIII, capo I, del d.lgs. n. 276/2003.

Tanto più che tali criteri, nati dalla verifica di condizioni di affidabilità in tema di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, paiono estendersi necessariamente al complesso dei processi organizzativi, in un quadro in cui la buona qualità di un contesto produttivo moderno ha come sua componente necessaria la sfera prevenzionistica e la formazione. (Il Libro Bianco del Ministro del lavoro sul futuro del modello sociale parla di tre diritti fondamentali della persona e precisamente, equa retribuzione, tutela dalla salute e sicurezza sul lavoro, diritto alla formazione per tutto l'arco di vita).

Ciò ancor più tenendo conto delle indicazioni della direttiva n. 104/2008/CE, relativa al lavoro temporaneo tramite agenzia, che pone in capo agli Stati Membri l'obiettivo di rivisitazione dei criteri di selezione e dei regimi autorizzatori, con il vincolo di un primo rendiconto alla Commissione europea entro dicembre 2011.

L'operazione preliminare così svolta trova la sua *ratio* nella necessità di tener conto, da una parte, degli incombenti obblighi nascenti dal dettato normativo in relazione a settori affetti da gravi fenomeni di *dumping*, da tassi infortunistici elevatissimi, dal frequente ricorso allo schema dell'appalto nonché dall'indiscusso riflesso sulla sicurezza pubblica e sulla evoluzione tecnologica (i.e. rispettivamente sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico, edilizia e trasporti), dall'altra nella necessità di modernizzare ed innalzare il livello degli standard contrattuali, organizzativi, professionali e formativi dei molteplici settori caratterizzati dallo svolgimento di prestazioni di opere o servizi con contributo prevalentemente personale dell'operatore ovvero con organizzazione imprenditoriale minima, in un regime di sostanziale dipendenza economica.

Invero, proprio tali ultimi contesti lavorativi costituiscono il terreno fertile per l'impiego di modelli contrattuali ed organizzativi di non sempre chiara qualificazione giuridica e regolamentazione, con notevoli riflessi sotto il profilo della gestione della materia antinfortunistica e della relativa individuazione dei centri di imputazione di obblighi, diritti, adempimenti, tutele e responsabilità.

Tali aree di attività, specie in un tessuto economico-produttivo come quello italiano, contribuiscono infatti alla creazione di quell'immensa area grigia di rapporti di lavoro rispetto ai quali l'applicazione di un sistema di qualificazione – imperniato sull'impiego della certificazione degli standard contrattuali ed organizzativi, ivi inclusi i contratti di lavoro atipici e gli appalti ai sensi dell'art 75 e ss. della legge Biagi, nonché sulla implementazione delle conoscenze e delle competenze attraverso percorsi formativi mirati e moderni – si configura come particolarmente calzante.

Oltre che alla rispondenza al dettato normativo, pertanto, l'operazione sin qui svolta non si basa su di una mera ricognizione dei dati quantitativi relativi alle tendenze infortunistiche per settore – pure rilevante ai fini dell'attività di codesto comitato – ma integra le suddette manifestazioni fenomenologiche in un contesto più ampio ed articolato di vera e propria mappatura organizzativo/contrattuale del tessuto economico/produttivo del Paese, prevedendo l'intervento mirato e sistematico del sistema di qualificazione ai fini di una migliore definizione dei rapporti di lavoro nell'ambito dei settori e, conseguentemente, per un innalzamento strategico degli standard contrattuali ed organizzativi degli stessi. Il tutto in un'ottica di sperimentazione di uno strumento regolatorio nuovo volto alla creazione di prototipi da poter testare e verificare successivamente in ulteriori settori.

Va detto tuttavia che ad oggi i lavori della commissione consultiva sono fermi e che l'unico settore per il quale ha visto la luce una regolamentazione compiuta del sistema di qualificazione è quello dei lavori in ambienti confinati, con il d.P.R. n. 177/2011 già citato.

8.3. I settori per la qualificazione

Nella individuazione dei settori per la definizione del sistema di qualificazione delle imprese è necessario che la Commissione abbia come punto di partenza il dato legale, individuando anzitutto i settori identificati espressamente dalla legge (art. 27, comma 1, d.lgs. n. 81/2008).

Primo tra questi il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico. Esso si iscrive nella macroarea dell'industria dei servizi ed è caratterizzato dalle lavorazioni svolte dalle industrie di servizi tessili e medici affini così come previsti dall'art. 49, comma 1, lett. a, l. n. 88/1989; debbono essere individuate come tali esclusivamente quelle che effettuano l'intero ciclo di lavorazione per mezzo di macchinari ed apparecchiature automatici che escludono l'intervento manuale nel ciclo di lavorazione. Tale attività, svolta con le suddette attrezzature, è conseguentemente rivolta a grandi committenze costituite da ospedali, comunità, alberghi, ristoranti, caserme, scuole, industrie farmaceutiche, chimiche, tessili, ecc.

Segue immediatamente il settore edile che ricomprende sinteticamente le seguenti lavorazioni: Costruzioni edili (civili, rurali e industriali); costruzione e demolizione di edifici; opere edili in sottosuolo; restauro e bonifica degli edifici (edifici di civile abitazione, uffici, edifici pubblici e per spettacoli, commerciali e religiosi, complessi sportivi, stazioni, parcheggi, case cantoniere, caselli, edifici industriali in genere, ecc.; fabbricati rurali, ricoveri per animali ed opere per uso

agricolo in genere; torri di refrigerazione e di controllo, sili, ciminiera, coperture di fabbricati, ecc.). Il settore, pertanto, pur non identificandosi *sic et simpliciter* con quello di cui al titolo IV del d.lgs. n. 81/2008 (cantieri temporanei e mobili), comprende tutte le lavorazioni di cui all'allegato X (lavori edili o di ingegneria civile) del medesimo provvedimento. Al fine di consentire una prima indicazione delle attività tenendo conto dei codici di classificazione utilizzati dall'Inail, si propone che l'area in questione si identifichi con le classi 3100 (costruzioni edili), 3200 (costruzioni idrauliche), 3300 (movimenti terra), 3400 (costruzioni di linee e condotte), 3500 (palificazioni e fondazioni speciali) e 3600 (impiantistica civile e industriale). Ai fini della qualificazione per il settore dell'edilizia, le disposizioni si applicano altresì ai soggetti che eseguono, nell'ambito dei cantieri temporanei o mobili, le lavorazioni riconducibili alle voci di tariffa del grande gruppo 3 nonché, per la gestione artigianato, anche del grande gruppo 4, di cui al d.m. 12 dicembre 2000.

Oltre a quanto espressamente identificato dal legislatore, si ritiene opportuno che il lavoro della Commissione si concentri sulla identificazione di alcuni ulteriori settori come di seguito indicati:

- settore dei call center con specifico riferimento all'impiego di lavoratori coordinati e continuativi nella modalità a progetto, collaboratori occasionali e titolari di partita IVA prevalentemente in regime di mono-committenza (cosiddetti lavoratori autonomi economicamente dipendenti, sempre rientranti nell'alveo dell'art. 2222 c.c.);
- settore dei trasporti (che ricomprende sinteticamente le seguenti lavorazioni: trasporti ferroviari o, comunque, su rotaia; trasporto di merci e trasporti postali con autotreni, autoarticolati, trattori con rimorchio; rimozione e traino di autoveicoli; servizi pubblici urbani ed extraurbani per trasporto di persone, effettuati con autoveicoli, autosnodati e filobus. Trasporti terrestri su guida (compresa la manutenzione connessa all'esercizio); trasporti con funivie, cabinovie, seggiovie, sciovie e simili;
- settore dell'utilizzo, indiretto o mediato, di manodopera per il tramite di agenzie del lavoro (c.d. somministrazione di manodopera), il quale si configura anch'esso come estremamente trasversale a molteplici comparti produttivi che andranno a tal fine presi in esame;
- lavori in ambienti confinati, ai sensi dell'allegato IV, punto 3, del d.lgs. n. 81/2008, vale a dire in vasche, canalizzazioni, tubazioni, serbatoi, recipienti e silos;
- settore dei servizi di vigilanza privata, nell'ambito del quale è molto forte la necessità di una rinnovata e organica regolamentazione degli standard contrattuali (a livello individuale e collettivo), di organizzazione del lavoro e di

professionalità, all'insegna di maggiore qualità, professionalità e competitività dei servizi resi.

8.4. I criteri per la qualificazione

Al fine di completare la indicazione, che la normativa riserva alla Commissione consultiva, degli elementi (settori e criteri) della qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, appare necessario operare la dettagliata identificazione dei criteri per il riconoscimento e l'attribuzione della qualificazione.

A tale scopo la Commissione ritiene necessario identificare un primo gruppo di criteri inderogabili, il cui possesso è indispensabile per il riconoscimento e l'attribuzione della qualificazione, ed un secondo gruppo composto da criteri preferenziali il cui possesso, in uno con il possesso dei primi, dà diritto alla maturazione di ulteriori requisiti per il riconoscimento della qualificazione.

I criteri e i requisiti inderogabili per il riconoscimento della qualificazione sono i seguenti:

a) rispetto delle previsioni in materia di informazione, formazione e addestramento dei lavoratori di cui al d.lgs. n. 81/2008 e, segnatamente, il compiuto svolgimento delle attività di informazione e formazione ai sensi degli artt. 34, 36 e 37 del d.lgs. n. 81/2008, nonché, con riferimento alle imprese familiari e ai lavoratori autonomi, le attività di cui all'art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008;

b) rispetto delle previsioni in materia di documento unico di regolarità contributiva;

c) presenza di personale, in percentuale non inferiore al 50% della forza lavoro, con esperienza *almeno triennale* nel settore di riferimento indipendentemente dalla tipologia contrattuale utilizzata;

d) idoneità tecnico-professionale allo svolgimento della attività di specifico riferimento, valutata tenendo conto del rispetto delle disposizioni in materia di valutazione dei rischi, sorveglianza sanitaria, misure di gestione delle emergenze, fornitura, possesso e corretto utilizzo dei dispositivi di protezione individuale e di attrezzature di lavoro di cui al d.lgs. n. 81/2008;

e) integrale applicazione della parte economica e normativa della contrattazione collettiva di settore, compreso il versamento della contribuzione all'eventuale ente bilaterale di riferimento, ove la prestazione sia di tipo retributivo, con riferimento ai contratti e accordi collettivi sottoscritti da organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Rispetto ai criteri e requisiti di cui alle lett. a), b), c) e d), inoltre, ove vi sia stata l'adozione e l'efficace attuazione di un modello di organizzazione e gestione della sicurezza, ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008, essi si presumono adempiuti.

Sono invece criteri e requisiti preferenziali per il riconoscimento della qualificazione:

a) la certificazione, ai sensi del titolo VIII, capo I, del d.lgs. 276/2003, delle forme contrattuali flessibili utilizzate, comprese le collaborazioni coordinate e continuative;

b) il ricorso a contratti di appalto o subappalto certificati ai sensi del titolo VIII, capo I, del d.lgs. 276/2003;

c) ogni altro elemento indicato, a questo fine, negli accordi o nei contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti dalla associazione dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale;

d) l'adozione e l'efficace attuazione di un modello di organizzazione e gestione di cui all'art. 30, d.lgs. n. 81/2008.

Ad oggi i predetti lavori non hanno avuto alcun prosieguo; pertanto, oltre il già citato d.P.R. n. 177/2011, in tema di qualificazione delle imprese negli ambienti confinati, nessun documento sulla qualificazione delle imprese è stato licenziato dalla Commissione, determinandosi di fatto un notevole ritardo nell'adempimento della previsione normativa di cui al combinato disposto degli artt. 6, comma 8, lett. *n* e 27 del d.lgs. n. 81/2008.

CAPITOLO VI
**SPERIMENTAZIONE, BUONE PRASSI,
PROSPETTIVE EVOLUTIVE
E ALLEGATI TECNICI**

Sommario: **1.** La sperimentazione aziendale. – **1.1.** Visite aziendali, *training seminar* e percorso formativo in *e-learning*. – **1.2.** La analisi di contesto organizzativo e contrattuale nell’ottica della certificazione per la qualificazione delle imprese: descrizione di contesto, procedure e bilancio di una esperienza. – **2.** Gli Allegati tecnici. – **2.1.** Il questionario per la indagine conoscitiva. – **2.2.** Analisi dei contratti maggiormente utilizzati da parte delle società del comparto della sanificazione del tessile. – **2.3.** Una proposta operativa di sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi. Uno schema di decreto Presidente della Repubblica per la qualificazione delle imprese nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico.

1. La sperimentazione aziendale

1.1. Visite aziendali, *training seminar* e percorso formativo in *e-learning*

Alla luce della ricognizione del quadro fenomenologico, normativo, contrattuale ed organizzativo relativo al comparto della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico e alla ricognizione della disciplina in materia di certificazione dei contratti di lavoro e di appalto, di qualificazione delle imprese e di modelli di organizzazione e gestione, è stata svolta una attività di ricerca sul campo e di sperimentazione di *case studies* aziendali presso cinque “aziende pilota” associate ad Assosistema.

In particolare si è proceduto alla individuazione, con l’aiuto di Assosistema, di imprese pilota e all’analisi di contesto e di impatto dei relativi modelli organizzativi.

Le aziende prese in considerazione per l’espletamento della predetta sperimentazione sono di seguito elencate: Demi S.p.A. di Assemini (Cagliari) Chima Florence S.p.A. di Scarperia (Firenze); Servizi Italia S.p.A. di Bolzaneto (Genova); AlSCO Italia S.r.l. di Pomezia (Roma); la ZBM di Arco (Trento). Si è trattato di aziende modello del sistema associativo sia per standard di salute e sicurezza sul lavoro, che per standard organizzativi e contrattuali.

Con questa attività si è voluto costituire il punto di partenza per l'esame di contesto organizzativo, contrattuale e prevenzionale e al tempo stesso creare le condizioni per una concreta sperimentazione partecipata, con il supporto degli enti bilaterali e delle associazioni di categoria, delle buone pratiche delineate. Tali analisi è stata funzionale a costruire percorsi di certificazione degli standard contrattuali ed organizzativi su misura per le specifiche esigenze, dimensioni e settore delle aziende stesse.

Operativamente si è proceduto ad organizzare dei training seminar per la sensibilizzazione della comunità aziendale, rivolti a rivolti a imprenditori, dirigenti e quadri e aperti agli stessi lavoratori, per la promozione della informazione sulle tematiche oggetto della ricerca e a garantire il coinvolgimento attivo della comunità aziendale nella realizzazione di percorsi di eccellenza organizzativa e produttiva solo attraverso un processo dinamico che coinvolge direttamente i vertici aziendali anzitutto sotto un profilo culturale.

Le predette attività si sono svolte rispettivamente nelle seguenti date: 14 giugno 2012, 27 giugno 2012, 20 luglio 2012, 25 ottobre 2012, 29-30 novembre 2012, con incontri di una intera giornata articolata in una visita approfondita agli impianti aziendali e in sessioni d'aula ristrette e fortemente interattive, rivolte alle figure professionali sopra riportate.

Tale attività è stata preceduta dalla somministrazione alle medesime aziende di un questionario volto alla rilevazione di informazioni utili ad una preliminare indagine conoscitiva sui modelli di organizzazione, contrattuali e della sicurezza adottati dalle stesse. Il testo del questionario è in allegato.

La predetta attività di formazione e sensibilizzazione in presenza è stata poi seguita da un percorso di formazione in modalità *e-learning*, nell'ambito di una piattaforma moodle di ADAPT specificamente dedicata al progetto, attraverso la visualizzazione di videolezioni.

1.2. La analisi di contesto organizzativo e contrattuale nell'ottica della certificazione per la qualificazione delle imprese: descrizione di contesto, procedure e bilancio di una esperienza

Successivamente alla attività di sensibilizzazione e formazione, si è proceduto alla elaborazione e alla sperimentazione di 5 percorsi di certificazione degli standard contrattuali ed organizzativi ai sensi dell'art. 76 ss., d.lgs. n. 76/2003.

La fase ha rappresentato la diretta conseguenza dell'impianto progettuale rivolta come è stata alla delineazione e alla applicazione dei percorsi di certificazione parametrati alle specifiche esigenze e caratteristiche delle aziende esaminate attentamente. Essa è stata a sua volta funzionale alla concreta

sperimentazione dei modelli e alla determinazione dei *case studies*, di cui sono state raccolte le evidenze sperimentali.

Essa si è basata sulla raccolta del materiale documentale da parte delle aziende con particolare riferimento ai contratti di lavoro, di appalto, di fornitura e di trasporto utilizzati dalle stesse.

Tale attività, come si evince dalla relazione allegata, è stata svolta con il supporto del CSMB – Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi della Università di Modena e Reggio Emilia che da progetto si era impegnato a fornire il suo supporto in termini di know-how per la realizzazione del percorso di analisi preistruttoria e di certificazione dei contratti di lavoro e appalto.

2. Gli Allegati tecnici

2.1. Il questionario per la indagine conoscitiva

Progetto di ricerca

Modelli Organizzativi, certificazione e qualificazione delle imprese: buone pratiche per l'ottimizzazione dei processi e la selezione degli operatori virtuosi nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico

QUESTIONARIO PER LA RILEVAZIONE DI INFORMAZIONI UTILI AD UNA PRELIMINARE INDAGINE CONOSCITIVA

A) PRIMO MODULO – SICUREZZA SUL LAVORO

1. Nella valutazione dei rischi, l'Azienda tiene conto dei rischi derivanti da interferenze per la presenza negli stabilimenti di lavoratori autonomi, somministrati o in appalto?

(SI)

(NO)

2. L'azienda ha apportato modifiche ai propri impianti tali da rendere necessaria una nuova valutazione dei rischi? *Se si indicare quali*

(SI)

.....
(NO)

3. L'azienda ha formato i propri dipendenti nel rispetto delle previsioni di cui al d.lgs. 81/2008?

(SI)

(NO)

4. L'azienda ha già provveduto ad aggiornare la formazione obbligatoria sulla sicurezza alla luce del recente accordo Stato – Regioni del 21 dicembre 2011?

(SI)

(NO)

5. Con quale periodicità vengono svolte le riunioni con RLS, RSPP e medico aziendale?

6.

(semestrale) (annuale) (altro, indicare la periodicità
.....)

7. Quale è il tasso del premio Inail versato dall'Azienda?

___|___|%

8. Quale è il numero di infortuni sul lavoro registrato negli ultimi tre anni?

___|___| ___|___| ___|___|
2009 2010 2011

9. Quale è il numero di malattie professionali registrato negli ultimi tre anni?

___|___| ___|___| ___|___|
2009 2010 2011

9) Quanti in % degli infortuni/malattie professionali si sono verificati in costanza di eventuale Cassa Integrazione?

Infortuni ___|___| malattie professionali ___|___|

10) Quante sono le imprese, presenti sul territorio, che denunciano regolarmente infortuni e/o malattie professionali all’Inail?

|_|_|

B) SECONDO MODULO – GESTIONE DEI RAPPORTI DI LAVORO E MODELLI ORGANIZZATIVI

1. Quale è la tipologia di contratto di lavoro atipico più ricorrente nella vostra impresa? *indicare in % sul totale complessivo dei lavoratori e dei collaboratori*

|_|_|% A termine |_|_|% Stagionale |_|_|% A progetto
|_|_|% Job Sharing |_|_|% A chiamata |_|_|% Altro

2. L’Azienda effettua lavoro a turni? Se sì, quale tipologia di turno viene effettuata?

(SI) *(indicare la tipologia)*

.....

(NO)

3. Quanti sono i lavoratori part-time occupati presso la Vostra impresa? *indicare in % sul totale complessivo dei lavoratori*

|_|_|_|%

4. Oltre alla formazione in materia di salute e sicurezza, quali altre materie sono oggetto di formazione in azienda?

Qualità Ambiente Prodotti Risparmio Energetico
 Produzione

5. Quale è la % dei lavoratori con esperienza ultratriennale rispetto al totale dei dipendenti dell’Azienda?

inferiore al 30% tra il 30% e il 50% superiore al 50%

6. Oltre al contratto collettivo di categoria, ve ne sono altri applicati in azienda?
Se si, quali?

(SI)
(NO)

7. L'Azienda fa riferimento ad altri contratti collettivi nazionali di lavoro? Se si, quali?

.....
.....

8. L'Azienda effettua contrattazione aziendale?

(SI)
(NO)

9. L'Azienda si avvale di contrattazione territoriale?

(SI)
(NO)

10. Con quale periodicità è richiesto all'Azienda il DURC?

quindicinale mensile trimestrale semestrale
 altro

11. L'Azienda ha già esperienza di certificazione dei contratti di lavoro e/o di appalto? Se si, indicare numero e tipologia dei contratti certificati.

(SI) (*indicare numero e tipologia*)
.....
(NO)

12. L'Azienda è dotata di un modello di organizzazione e gestione d.lgs. n. 231/01 e n. 81/2008? (SI) (NO)

13. L'azienda ha adottato un SGSL per la gestione della sicurezza?

(SI) indicare quali

NO.....

14. Ci sono esperienze aziendali, in materia di organizzazione del lavoro, segnalabili come *best practices*?

(SI) *se* *si* *indicare* *titolo*

.....

(NO)

15. L'Azienda ha attualmente in essere contratti di appalto?

(SI) (*indicare il numero e se con committenti privati o pubblici*)

.....

(NO)

16. L'Azienda ha attualmente in essere contratti – anche diversi dall'appalto (es.: subfornitura) – con cui “esternalizza” parte delle proprie attività?

(SI) (*indicare numero e tipologia*)

.....

(NO)

17. L'Azienda ha mai ricevuto visite ispettive (da parte di Direzioni Territoriali del lavoro, INPS, Inail, Agenzia delle Entrate) inerenti i rapporti di lavoro atipici instaurati?

(SI) (*indicare se attualmente in corso o se concluse, e con quale esito*)

.....

.....

(NO)

C) TERZO MODULO – CERTIFICAZIONE DI QUALITÀ

1. Qual è la data di rilascio dell'ultimo certificato di conformità alla UNI EN 14065:2004 secondo le linee guida Assosistema?

--	--	--	--	--	--	--	--

2. Quali sistemi di qualità oltre alla UNI EN 14065:2004 sono stati implementati in azienda?

.....

3. Qual è la modalità di smaltimento dei rifiuti prodotti dall'Azienda, sia in ingresso, che in uscita?

IN

OUT.....

4. Per lo scarico delle acque reflue, l'azienda: Qual è il comportamento dell'azienda rispetto allo scarico delle acque reflue?

si avvale di un depuratore comunale/provinciale

ha un proprio depuratore

altro _____

5. Qual è la capacità produttiva degli impianti aziendali e quanta di essa in % è utilizzata?

□□□□□ quintali

□□□□ %

Le informazioni rilevate con il presente questionario, saranno esclusivamente utilizzate nell'ambito del Progetto di Ricerca in oggetto, in forma anonima e riservata.

Gli originali sono custoditi nell'archivio di Assosistema, sito in Viale Pasteur n. 10 – Roma

2.2. Analisi dei contratti maggiormente utilizzati da parte delle società del comparto della sanificazione del tessile

A) Analisi della contrattualistica utilizzata per il reperimento flessibile delle risorse umane necessarie allo svolgimento dei servizi

I – Contratto di lavoro a tempo determinato: dall'esame dei contratti rimessi emerge un uso significativo del contratto di lavoro a tempo determinato, considerato uno strumento utile al fine di consentire un adattamento del numero di addetti all'andamento del mercato ed alla periodicità di alcuni lavori.

Tenuto conto delle modifiche operate dalla l. n. 92/2012, le società del settore hanno concretamente a disposizione due possibilità.

Anzitutto, le parti possono sottoscrivere un contratto di lavoro a tempo determinato con indicazione della “causale”, avendo cioè cura di indicare le ragioni tecniche, produttive, organizzative o sostitutive che ne sono alla base, tenuto conto del singolo e specifico caso, della disciplina normativa in tema di rinnovi e di proroghe dei contratti nonché degli eventuali limiti (soprattutto percentuali) stabiliti dalla contrattazione collettiva. Ai fini del rispetto del requisito di legge si ritiene opportuna una indicazione per quanto più possibile analitica della ragione (specie se tecnica, organizzativa e produttiva). A titolo meramente esemplificativo, l’indicazione della ragione potrebbe essere integrata anche dall’indicazione, in via indicativa e sulla base dello storico, dell’aumento del volume delle commesse nel periodo di riferimento.

In alternativa, ma solo nel caso di *primo rapporto a tempo determinato* tra le medesime parti, *di durata non superiore a dodici mesi* o nelle ipotesi sostitutive previste da accordi collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale (in via diretta o in via delegata ai livelli decentrati), le società potrebbero stipulare contratti di lavoro a tempo determinato c.d. “acausali” (ossia senza necessità di specificare la causale), ai sensi dell’art. 1, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 368/2001. Sul punto si ricorda di tenere in debito conto l’interpretazione fornita dal Ministero del lavoro all’interno della circolare n. 18/2012.

Entrambe le tipologie di contratto a tempo determinato (ovverosia con o senza causale) potrebbero poi opportunamente essere oggetto di certificazione ai fini di ottenere un provvedimento volto a confermare il rispetto dei presupposti di legge, con conseguente riduzione del rischio di contenzioso.

2 – Contratto di collaborazione coordinata e continuativa a progetto: il contratto a progetto non è una tipologia contrattuale particolarmente utilizzata nel settore. Nel caso in cui, comunque, un’azienda intenda utilizzare il contratto a progetto, si deve porre particolare attenzione alla redazione del progetto stesso e alla relativa indicazione degli obiettivi, tenuto conto della disciplina di cui agli artt. 61-69, d.lgs. n. 276/2003, oggetto di riforma da parte della l. n. 92/2012 e del c.d. decreto sviluppo 2012.

In particolare, si ricorda che il contratto a progetto non può essere utilizzato né per attività che costituiscono mera riproposizione dell’oggetto sociale, né per attività di carattere elementare o ripetitivo. Sul punto, potrebbe quindi apparire opportuno, quantomeno al fine di superare positivamente eventuali accessi ispettivi, tenere in debito conto le indicazioni fornite dal Ministero del lavoro per mezzo delle circolari n. 29/2012 e n. 7/2013.

Tra i documenti esaminati, si rinvengono anche contratti a progetto ricollegati alle attività di ritiro e consegna ai reparti di degenza e servizi ambulatoriali della biancheria necessaria al corretto svolgimento della attività ospedaliera. Non può escludersi a priori l'utilizzabilità del contratto a progetto per questo tipo di attività. Si sottolinea però che il documento contrattuale deve mettere in luce gli aspetti qualitativi connessi a tale attività, anche al fine di evitare che la figura possa essere considerata analoga a quella degli «addetti alla distribuzione di bollette o alla consegna di giornali, riviste ed elenchi telefonici» e degli «autisti ed autotrasportatori», considerate dal Ministero del lavoro come difficilmente compatibili con un genuino contratto a progetto (circolare n. 29/2012). Pertanto, in tali casi, il progetto di lavoro deve essere ben esplicitato e non può consistere in una mera riproposizione dell'oggetto sociale della committente. In quest'ottica, nell'ambito del progetto dovrebbero essere ricomprese alcune caratteristiche rilevanti, come quelle che di seguito si segnalano a titolo di esempio:

- indicazione di tutti i committenti pubblici e/o privati, con relativa data di inizio e termine dell'esecuzione del servizio di fornitura di biancheria, relativamente ai quali il collaboratore effettua la prestazione. Inoltre, nel caso di pluralità di collaboratori, ciascuno tra loro dovrà svolgere l'attività in via esclusiva verso uno o più committenti determinati;
- il progetto dovrebbe far emergere le caratteristiche professionali possedute dal collaboratore che sono necessarie per l'esecuzione del medesimo. In quest'ottica, il progetto non dovrebbe esaurirsi nel semplice trasporto della biancheria, ma ricomprendere altri aspetti, nient'affatto secondari e volti a far emergere la professionalità del collaboratore e la complessità del progetto: a titolo esemplificativo, si potrebbe porre in evidenza la necessità di verifica delle problematiche sorte all'interno del Presidio Ospedaliero, con conseguente risoluzione immediata da parte del collaboratore, oppure con segnalazione alla committente di quanto non risolvibile in loco; in via alternativa, il progetto potrebbe valorizzare l'attività del collaboratore conferendogli, sempre con riferimento ai clienti finali ai quali il progetto è ricollegato, altre attività rilevanti come quella di verifica circa i fabbisogni del cliente e la tenuta sotto controllo del quantitativo di materiale fornito e la sua eventuale sostituzione, nel caso in cui la società proceda anche al servizio di noleggio della biancheria;
- ancora, il corrispettivo dovrebbe tenere in debito conto sia la quantità (intesa con riferimento ad aspetti diversi da quello meramente temporale) che la qualità del lavoro prestato dal collaboratore, mentre il termine del contratto dovrebbe coincidere con il termine del progetto ovvero con il termine del contratto di fornitura a monte;
- infine, ma non certo per ordine di importanza, il contratto dovrebbe prevedere le forme di coordinamento. L'utilizzo del contratto a progetto non esclude, di per

sé, la previsione di giorni ed archi temporali nei quali il collaboratore deve eseguire la prestazione, purché tali aspetti siano semplicemente una diretta conseguenza degli accordi formulati con il cliente e sempreché tali vincoli non vadano ad annullare o, comunque, a comprimere in modo rilevante l'autonomia del collaboratore quanto ai tempi di svolgimento della prestazione lavorativa. Pertanto, apparirà difficilmente compatibile con la normativa vigente ricollegare un contratto a progetto ad un obbligo di fornitura quotidiana del destinatario finale.

Tenuto conto, in ultimo, delle restrizioni operate in tema di contratto a progetto da parte della l. n. 92/2012, si consiglia la sottoposizione del modello contrattuale che si volesse eventualmente adottare, unitamente alle esigenze allo stesso sottese, all'esame di una Commissione di Certificazione ai fini di una previa verifica del rispetto del dettato normativo, anche in ottica di successiva sottoposizione dei singoli contratti da esso scaturenti alla procedura di certificazione.

3 – Contratto di somministrazione di lavoro a termine: in alternativa all'utilizzo del contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, alcune società del settore della sanificazione del tessile fanno ricorso alla somministrazione di lavoratori a tempo determinato: in questi casi occorre che venga indicata la ragione tecnica, organizzativa, produttiva e sostitutiva in base alla quale si ricorre a questa tipologia contrattuale. Premesso che appare evidente come le clausole standard del contratto siano predisposte dalla società di somministrazione, si evidenzia comunque l'opportunità per le imprese della sanificazione di specificare la ragione del ricorso al contratto in modo esaustivo (ad esempio, facendo riferimento al presumibile – per effetto dello storico dell'attività – aumento percentuale dell'attività che determina il ricorso al lavoratore somministrato, nel caso di ragione produttiva).

Tali limiti devono essere ora riconsiderati, tenuto conto del fatto che il già richiamato art. 1, comma 1-*bis*, d.lgs. n. 368/2001, prevede, tra l'altro, che la causale non è però richiesta «nel caso di prima missione di un lavoratore nell'ambito di un contratto di somministrazione a tempo determinato». Sul punto si ricorda di tenere in debito conto l'interpretazione fornita dal Ministero del lavoro all'interno della summenzionata circolare n. 18/2012.

Inoltre, pare opportuno evidenziare come sia ammessa la possibilità di ricorrere alla somministrazione di lavoro a tempo indeterminato, nel caso in cui sia l'utilizzo «da parte del somministratore di uno o più lavoratori assunti con contratto di apprendistato» (cfr., in questo senso, l'art. 20, comma 3, lett. *i-ter*, d.lgs. n. 276/2003), non dovendo qui indicare alcuna specifica ragione.

Tenuto conto dei rischi di contenzioso sul contratto di somministrazione (in particolare al termine della somministrazione) si rileva l'opportunità di utilizzare anche per tale tipologia contrattuale l'istituto della certificazione.

B) Analisi dei contratti commerciali

I – Contratto concernente il servizio di lavanderia, con eventuale noleggio di biancheria: Le società del comparto della sanificazione del tessile stipulano contratti commerciali che prevedono lo svolgimento diretto del servizio di lavanderia a livello industriale per conto terzi (in via principale hotel, ospedali, ristoranti). Tale servizio richiama le prestazioni continuative o periodiche di servizi ai sensi dell'art. 1677 c.c., che prevede l'applicazione, in quanto compatibili, delle norme del contratto di appalto e del contratto di somministrazione.

La riconduzione del servizio nell'ambito dell'appalto determina non solo l'applicazione della disciplina codicistica ma anche, per quanto d'interesse, di quella lavoristica.

In particolare, si evidenzia l'applicazione della normativa in tema di solidarietà ai sensi dell'art. 29, comma 2, d.lgs. n. 276/2003, sia tra committente ed appaltatore (la società che esegue i lavaggi industriali), sia tra questa ed eventuali subappaltatori.

Inoltre, nel caso in cui almeno una parte dei servizi vengano svolti all'interno di locali che sono nella disponibilità giuridica del committente (ad esempio nel caso di attività eseguite nei locali del committente principale, anche in regime di locazione all'appaltatore/conducente) troverà applicazione l'art. 26 del d.lgs. n. 81/2008 (c.d. Testo Unico sicurezza, ovvero TUSIC), con conseguente obbligo di redazione del c.d. DUVRI, vale a dire del documento di valutazione dei rischi da interferenza (obbligo del committente principale) e di specifica, all'interno del contratto e a pena di nullità dello stesso, dei costi della sicurezza.

Nel caso, poi, di eventuale appalto endoaziendale nel senso c.d. topografico (attività appaltate che vengono svolte nei locali del committente), si richiama l'attenzione anche sulla disciplina di cui all'art. 29, comma 1, d.lgs. n. 276/2003, in tema di legittimità del contratto di appalto e sua distinzione rispetto al contratto di somministrazione di lavoro (autonomia dell'organizzazione dei mezzi necessari e rischio d'impresa in capo all'appaltatore).

Dall'esame dei modelli contrattuali presentati, emerge che spesso questa tipologia contrattuale si presenta come contratto misto di noleggio biancheria e appalto di servizi (ad esempio di lavaggio e/o di gestione del c.d. guardaroba nella sede del committente principale). Questa tipologia contrattuale, ad esempio

utilizzata comunemente nei contratti pubblici con le strutture ospedaliere e/o con le ASL, ma anche rinvenibile nei contratti stipulati con privati (alberghi), integra sul piano civilistico una ipotesi di contratto atipico misto, di noleggio e di appalto. Tenuto conto della presumibile prevalenza (sia quantitativa che qualitativa) del servizio di lavanderia/guardaroba (appalto) rispetto a quella di noleggio biancheria, sulla base del principio della prevalenza la disciplina applicabile appare comunque quella prevista *ex art.* 1677 c.c., e dunque la disciplina della somministrazione (art. 1559 ss. del c.c.) e quella dell'appalto di servizi (ad esempio in tema di responsabilità solidale *ex art.* 29, comma 2, d.lgs. n. 276/2003 e di azione diretta ai sensi dell'art. 1676 c.c.).

Si richiama infine l'attenzione sul fatto che, qualora questa tipologia contrattuale sia utilizzata nei riguardi di un Ente Pubblico (ad esempio Aziende Ospedaliere o ASL), trattandosi in tal caso di contratti di appalto nell'ambito dell'operatività del d.lgs. n. 163/2006 (codice contratti pubblici), opera l'art. 4, comma 1, d.P.R. n. 107/2010 (regolamento attuativo del codice dei contratti pubblici), che fa obbligo alle imprese esecutrici di contratti pubblici di applicare integralmente il CCNL stipulato dalle parti sociali comparativamente più rappresentative, sia nella parte economica, sia nella parte normativa. Tale obbligo si estende anche alle imprese esecutrici che operano in regime di subappalto (sul punto si veda anche l'art. 118, comma 6, d.lgs. 163/2006).

Le sopra richiamate disposizioni si applicano alle imprese del settore che lavorano con Enti pubblici, mentre non operano per le imprese, eventualmente di dimensioni limitate e/o operanti in territori circoscritti a vocazione turistica, che effettuano prestazioni a favore soltanto di clienti privati, in quanto non annoverano Enti pubblici tra i propri clienti. Tuttavia, date le caratteristiche del settore economico della sanificazione, l'ipotesi di imprese che lavorano solo per privati appare piuttosto marginale, e dunque l'applicazione del CCNL sembra certamente da considerare come una necessità attuale nella maggior parte dei casi, o quanto meno come un obiettivo a cui tendere nelle realtà più marginali.

2 – Contratti utilizzati per l'esternalizzazione di servizi (ad esempio: servizio di stiratura camici e divise, servizi di sterilizzazione): Non è raro, nel comparto della sanificazione del tessile, trovare ipotesi di esternalizzazioni più o meno accentuate di alcuni servizi. Si pensi, ad esempio, a quello di stiratura o di sterilizzazione degli strumenti chirurgici.

Tenuto conto del fatto che il rapporto "a monte" può essere qualificato come contratto di appalto di servizi, ne consegue che l'esternalizzazione di alcuni dei servizi di appalto costituisca una ipotesi di subappalto che, in quanto tale, deve essere autorizzata dal committente privato (solo ove appositamente previsto nel contratto nel caso di committente privato; in ogni caso qualora il committente

principale sia un Ente pubblico). Nelle ipotesi quindi di contratto in cui il committente finale sia una stazione appaltante pubblica, si richiamano le questioni sopra evidenziate relative all'obbligo di applicazione del CCNL ai sensi dell'art. 4, comma 1, d.P.R. n. 207/2010 e dell'art. 118, comma 6, d.lgs. n. 163/2006.

Questo tipo di contratto, poi, comporta sempre l'applicazione della disciplina della responsabilità solidale (per i crediti retributivi e contributivi afferenti al personale che esegue l'appalto o il subappalto) sancita dall'art. 29, comma 2, d.lgs. n. 276/2003, che vincola alla solidarietà proprio l'impresa di sanificazione (in qualità di sub-committente), la quale deve dunque aver cura, nella ricerca del partner contrattuale, di individuare imprese subappaltatrici presenti sul mercato che dimostrano una certa solidità ed affidabilità, ad esempio privilegiando quelle che operano in situazione di pluricommitenza (la pluricommitenza, infatti, oltre ad essere di per sé elemento di valutazione dell'affidabilità dell'impresa sul mercato, è anche ragione di delimitazione dell'eventuale responsabilità solidale).

Nel caso in cui la società subappaltatrice esegua il servizio o parte di esso all'interno dei luoghi giuridicamente riconducibili alla disponibilità dell'impresa di sanificazione, troveranno applicazione anche le norme di cui al c.d. Testo Unico sicurezza già richiamate (art. 26 TUSIC). La ricorrenza di questa ipotesi, inoltre, potrebbe evidenziare anche lo svolgimento di un appalto endoaziendale in senso c.d. topografico (che si realizza nel caso in cui il subappaltatore esegue la prestazione all'interno di locali fisicamente collocati in quelli della impresa di sanificazione), con la conseguenza che particolare attenzione dovrà essere posta nell'evitare fenomeni di interposizione nei rapporti di lavoro, ricollegati ad una gestione diretta dei lavoratori del subappaltatore da parte della società subappaltante. Conseguentemente, le società del comparto della sanificazione del tessile potranno specificare, nel regolamento contrattuale, le modalità di svolgimento del servizio, tenuto conto delle eventuali esigenze del cliente finale e delle eventuali specifiche di carattere tecnico in uso nel settore, laddove invece la gestione del servizio e, soprattutto, l'organizzazione e gestione del personale addetto, dovranno essere realizzate in via esclusiva da parte del subappaltatore. In quest'ottica, quindi, eventuali controlli da parte del committente principale e/o da parte dell'appaltatore/subcommittente (la società di lavaggio che subappalta parte del servizio) possono essere previsti solo nei limiti di cui all'art. 1662 c.c., vale a dire senza compromettere l'autonomia organizzativa del subappaltatore (si veda sul punto l'art. 29, comma 1, d.lgs. n. 276/2003).

Appare, in ultimo, utile ricordare che in ipotesi di verificata illegittimità dell'appalto (o del subappalto) le conseguenze sanzionatorie sono quelle previste dall'art. 29, comma 3-*bis*, d.lgs. n. 276/2003, che prevede, nella sua attuale formulazione, che «Quando il contratto di appalto sia stipulato in violazione di quanto disposto dal comma 1, il lavoratore interessato può chiedere, mediante

ricorso giudiziale a norma dell'art. 414 c.p.c., notificato anche soltanto al soggetto che ne ha utilizzato la prestazione, la costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze di quest'ultimo», oltre alla specifica ammenda di cui all'art. 18, comma 5-bis, d.lgs. n. 276/2003.

In definitiva, tenuto conto dei rischi astratti conseguenti al processo di esternalizzazione di alcuni servizi (quali, appunto, quello di stiratura), si ritiene opportuno consigliare la certificazione del relativo contratto di subappalto.

Peraltro, nel caso in cui contratto di subappalto (o di esternalizzazione anche a lavoratori autonomi) concerna attività da svolgersi in ambienti sospetti di inquinamento o confinati, ai sensi del d.P.R. n. 177/2011, il ricorso al subappalto è ammesso solamente se autorizzato espressamente da parte del committente e se certificato.

Dalle verifiche contrattuali effettuate, si rileva poi che sovente, in caso di esternalizzazione di servizi da parte delle imprese del settore della sanificazione, si usa stipulare contratti di subappalto con Consorzi e/o con società cooperative. Quanto alla prima ipotesi, ancora in tema di responsabilità solidale si segnala che un orientamento della giurisprudenza di legittimità estende la solidarietà anche nel caso in cui i lavori vengano eseguiti da una società consorziata. Infatti, anche se il negozio di affidamento tra Consorzio e Impresa consorziata non è assimilabile sul piano giuridico-formale ad un subappalto, tuttavia per la Corte di Cassazione esso costituisce un "sostanziale subappalto" (Cass. n. 6208/2008). Quanto all'ipotesi di subappalto di servizi ad una cooperativa, ai fini della responsabilità solidale per i crediti retributivi dei lavoratori si rammenta che per le cooperative trova applicazione la disciplina dell'art. 7, comma 4, d.l. n. 248/2007 (l. n. 31/2008), in tema di applicazione dei minimi del CCNL stipulato dalle OO.SS. comparativamente più rappresentative.

3 – Contratto di trasporto: sovente, nel settore della sanificazione del tessile, le società esternalizzano il servizio di trasporto da e verso i clienti finali.

In tali casi, sembrerebbe pertanto instaurarsi un contratto tipico di trasporto, disciplinato dagli artt. 1678 e ss. c.c. con la conseguenza, tra l'altro, della inapplicabilità della disciplina (lavoristica e non) in tema di appalto.

Su tale punto, deve però riportarsi l'interpretazione fornita dalla circolare del Ministero del lavoro n. 17/2012, nella quale si evidenzia che ricadrebbe nell'ambito di un contratto di appalto di servizi di trasporto (e non già dunque di contratto di trasporto) l'ipotesi nella quale vi sia una predeterminazione ed una sistematicità dei servizi, accompagnate dalla pattuizione di un corrispettivo unitario e dalla assunzione di rischi da parte del trasportatore.

Inoltre deve rilevarsi come il rapporto non sia più riconducibile al contratto tipico di trasporto nel caso in cui l'esternalizzazione concerna una serie di servizi,

tra i quali il trasporto (anche laddove tale servizio risulti, nei fatti, preminente). Si pensi all'ipotesi in cui il contratto concerna non solo le attività di trasporto ma anche la gestione del deposito e del magazzino e/o la cernita, divisione e classificazione della biancheria sporca. In tale caso il rapporto appare pertanto riconducibile al contratto atipico (da taluni definito come "di logistica"), relativamente al quale trovano piena applicazione tutte le norme in tema di appalto. Questa è un'ipotesi non infrequente tra i contratti analizzati nel settore della sanificazione.

Quanto appena evidenziato comporta, anzitutto, l'applicazione della disciplina in tema di solidarietà, ai sensi dell'art. 29, comma 2, d.lgs. n. 276/2003. Inoltre, ove la prestazione venga svolta, quantomeno in parte (ossia per quanto concerne l'attività di gestione ed organizzazione del magazzino) all'interno di locali giuridicamente riferibili alla società di lavaggio industriale, ne consegue l'applicazione dell'art. 26 del d.lgs. n. 81/2008 (TUSIC), con conseguente obbligo di redigere ed allegare al contratto il c.d. DUVRI nonché di specificare, a pena di nullità del contratto di appalto, i costi della sicurezza. Si precisa anche che il citato art. 26 del TUSIC si applica non soltanto al contratto di appalto (e subappalto) ma anche alle esternalizzazioni che avvengono mediante ricorso a lavoratori autonomi (art. 2222 c.c.) e a contratti di somministrazione (art. 1559 c.c., anche nel caso della somministrazione di servizi di cui all'art. 1677 c.c.)

Anche tale livello di sub-contrattazione, in definitiva, appare opportuno che venga sottoposto a certificazione, sia ai fini della verifica della genuinità dell'esternalizzazione (ad esempio: appalto, trasporto, contratto misto), sia ai fini della individuazione della corretta qualifica del contratto e della relativa disciplina regolatoria (ad esempio: applicabilità di discipline particolari quali la solidarietà per i crediti retributivi e contributivi, ovvero di disposizioni speciali in tema di salute e sicurezza sul lavoro).

4 – Appalto di servizi di mensa aziendale: in alcuni casi sono presenti contratti di appalto dei servizi di mensa.

Si tratta di contratti di appalto endoaziendale, in quanto normalmente la ristorazione avviene presso i locali del committente (nella disponibilità giuridica del committente). Pertanto trova applicazione la disciplina dell'art. 26 TUSIC (d.lgs. n. 81/2008). È quindi necessario che il contratto preveda, a pena di nullità, i costi della sicurezza, e che sia allegato il DUVRI (obbligo del committente).

2.3 Una proposta operativa di sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi. Uno schema di decreto Presidente della Repubblica per la qualificazione delle imprese nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico

Regolamento per la qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi per il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico, ai sensi dell'articolo 6, comma 8, lettera g), del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, e successive modifiche e integrazioni

Bozza

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visto l'articolo 87 della Costituzione;

Visto l'articolo 17, comma 1, della l. 23 agosto 1988, n. 400;

Visti gli articoli 6, comma 8, lettera g), 26 comma 1, lettera a), e 27 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, e successive modifiche e integrazioni (di seguito d.lgs. n. 81/2008);

Acquisito il parere della Conferenza per i rapporti permanenti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano alla seduta del

Acquisito il parere delle competenti commissioni permanenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Udito il parere della sezione consultiva del Consiglio di Stato, reso nell'adunanza del

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri;

EMANA IL SEGUENTE REGOLAMENTO

TITOLO I DISPOSIZIONI GENERALI

Articolo 1

Finalità e ambito di applicazione

1. Il presente regolamento ha per oggetto la definizione, ai sensi dell'articolo 27 del d.lgs. n. 81/2008, di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi ai fini della garanzia della effettività della tutela della salute e sicurezza sul lavoro.
2. In via di prima sperimentazione, il sistema di qualificazione di cui al presente regolamento trova applicazione, con le modalità di cui ai successivi articoli, per le imprese e per i lavoratori autonomi che operano nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico.
3. Ai fini del presente regolamento, le industrie di sanificazione, sterilizzazione del tessile e dello strumentario chirurgico sono individuate come tali esclusivamente tra quelle che effettuano l'intero ciclo di lavorazione per mezzo di macchinari e apparecchiature automatici che escludano l'intervento meramente manuale nel ciclo di lavorazione nonché validate ai fini della garanzia della sicurezza igienica dei prodotti processati. L'attività svolta con le suddette attrezzature, risulterà, conseguentemente, rivolta a grandi committenze costituite, a titolo esemplificativo, da ospedali, comunità, alberghi, ristoranti, caserme, scuole, industrie farmaceutiche, chimiche, tessili, ecc. ai sensi dell'articolo 49, comma 1, lett. a), della legge n. 88/1989.
4. Decorsi dodici mesi dalla entrata in vigore del presente regolamento la Commissione consultiva di cui all'articolo 6 del d.lgs. n. 81/2008 valuta, sulla base del rapporto di monitoraggio di cui al successivo articolo 6 e alla luce delle eventuali intese di cui all'articolo 27, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008, l'estensione del sistema di qualificazione ad altri settori, ambiti di attività, gruppi di lavoratori autonomi.

Articolo 2

Effetti della qualificazione

1. Ai sensi dell'articolo 27 del d.lgs. n. 81/2008, il possesso dei requisiti per ottenere la qualificazione costituisce elemento preferenziale per la

- partecipazione alle gare relative agli appalti e subappalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica, sempre se correlati ai medesimi appalti o subappalti.
2. Le pubbliche amministrazioni sono tenute, in sede di aggiudicazione di appalti e subappalti pubblici e ove debbano precedere alla erogazione di agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica, alla preventiva verifica del possesso, da parte dei soggetti interessati, della relativa qualificazione ai sensi del presente regolamento. In ogni caso, entro tre mesi dalla entrata in vigore del presente regolamento, le amministrazioni pubbliche provvedono a modificare i capitolati degli appalti in via di definizione stabilendo a favore dei soggetti qualificati un punteggio non inferiore a 25 punti su 100. In caso di parità di punteggio l'appalto o il subappalto dovrà essere assegnato al soggetto in possesso di qualificazione. Se, all'esito della procedura di selezione, più idonei a pari merito risultano in possesso della qualifica l'appalto o il subappalto dovrà essere assegnato al soggetto in possesso da più tempo del riconoscimento della qualificazione.
 3. Il possesso dei requisiti di qualificazione delle imprese di cui al presente regolamento comporta la riduzione del premio assicurativo da corrispondere all'Inail, nella misura e secondo le procedure stabilite con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali da adottarsi entro e non oltre tre mesi dalla entrata in vigore del presente regolamento.
 4. Il possesso dei requisiti per ottenere la qualificazione costituisce elemento, ai sensi del d.lgs. 23 febbraio 2000, n. 38, e successive modifiche e integrazioni, e della relativa normativa di attuazione, utile per il datore di lavoro per chiedere la riduzione del tasso medio di tariffa nella misura individuata dalla vigente normativa in materia.
 5. Il possesso dei requisiti per ottenere la qualificazione delle imprese di cui al presente regolamento costituisce titolo per ottenere un credito di imposta, nella misura massima del 50% delle spese sostenute per l'adeguamento della organizzazione del lavoro ai requisiti di cui al presente regolamento. Il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, emana, ogni anno, uno o più decreti per determinare l'ammontare delle risorse disponibili ai sensi del precedente periodo, i criteri per la fruizione del credito di imposta e quelli per il riparto delle risorse tra i beneficiari. Il credito d'imposta di cui al presente comma deve essere fruito nel rispetto dei limiti derivanti dall'applicazione della disciplina *de minimis* di cui al regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione del 15 dicembre 2006.
 6. Per i dipendenti pubblici, responsabili delle procedure di appalto e del riconoscimento di finanziamenti pubblici correlati ai medesimi appalti o

subappalti, il mancato rispetto delle disposizioni di cui al presente regolamento configura una responsabilità per danno erariale, con l'applicazione delle sanzioni previste.

Articolo 3

Criteria e requisiti

per il riconoscimento della qualificazione

1. Sono criteri e requisiti inderogabili per il riconoscimento della qualificazione:
 - a) il rispetto delle previsioni in materia di informazione, formazione e addestramento dei lavoratori e, segnatamente, il compiuto svolgimento delle attività di informazione e formazione ai sensi degli artt. 34, 36 e 37 del n. d.lgs. 81/2008;
 - b) il rispetto delle previsioni normative in materia di Documento Unico di Regolarità Contributiva;
 - c) la presenza di personale, prevalentemente a tempo indeterminato e in percentuale non inferiore al 30% degli addetti, con esperienza almeno triennale nel settore di riferimento e rispetto alla specifica attività lavorativa o lavorazione svolta;
 - d) la idoneità allo svolgimento della attività di specifico riferimento, valutata tenendo conto del rispetto delle disposizioni in materia di valutazione dei rischi, sorveglianza sanitaria, misure di gestione delle emergenze, fornitura, possesso, corretto utilizzo e manutenzione dei dispositivi di protezione individuale e di attrezzature di lavoro di cui al d.lgs. n. 81/2008;
 - e) l'integrale applicazione degli accordi o contratti collettivi di riferimento, compreso il versamento della contribuzione all'Ente Bilaterale Nazionale di cui all'art. 4 del presente CCNL, sottoscritti con le organizzazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o con le loro rappresentanze aziendali ai sensi della legislazione e degli accordi interconfederali vigenti;
 - f) l'adozione, secondo le Linee Guida Associative di Assosistema, di un sistema di controllo della biocontaminazione conforme ai requisiti previsti dalla norma UNI EN 14065:2004 in materia di abbattimento della carica microbiologica dei dispositivi tessili e medici riutilizzabili trattati dalle industrie di sanificazione e sterilizzazione e di aver conseguito la certificazione RABC (Risk Analysis Biocontamination Control);
 - g) la certificazione, ai sensi del titolo VIII, capo I, del d.lgs. 276/2003, delle forme contrattuali flessibili utilizzate;

- h) la certificazione dei singoli contratti di appalto o subappalto, fornitura, subfornitura e trasporto, ai sensi del titolo VIII, capo I, del d.lgs. 276/2003 e nei limiti di cui all'art. 27 del d.lgs. 81/2008.
- 2. Sono criteri e requisiti preferenziali per il riconoscimento della qualificazione:
 - a) l'adozione e la efficace attuazione da parte delle imprese di modelli di organizzazione e gestione rispettosi delle disposizioni di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 e degli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 231/2001. Detti modelli si presumono idonei ove previamente assoggettati a procedura da apposite procedure di certificazione;
 - b) la volontaria applicazione di codici di condotta ed etici e di iniziative di responsabilità sociale da parte delle imprese.
 - 3. Ai fini del presente regolamento sono organi abilitati alla certificazione esclusivamente le università pubbliche e gli enti bilaterali costituiti ex articolo 2, comma 1, lett. h, del d.lgs. n. 276/2003.

Articolo 4

Procedure per il riconoscimento della qualificazione

- 1. I criteri e i requisiti per il riconoscimento della qualificazione di cui all'articolo 3 sono specificati e dettagliati, mediante decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.
- 2. Il decreto di cui al comma 1, da adottarsi entro sessanta giorni dalla entrata in vigore del presente decreto, può essere aggiornato anno per anno e deve in ogni caso recepire, ove esistenti, le indicazioni provenienti dalla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro di cui all'articolo 6 del d.lgs. n. 81/2008 e quelle contenute negli accordi o nei contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti dalle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Articolo 5

Sanzioni

- 1. Ferma restando l'applicazione delle disposizioni di legge vigenti in materia di salute e sicurezza che prevedano sanzioni penali o amministrative in capo al soggetto contravventore, il mancato rispetto delle disposizioni di cui al presente regolamento comporta la esclusione

dalle gare o dagli appalti o subappalti pubblici ai quali l'impresa o il lavoratore autonomo abbia partecipato sul presupposto del possesso dei medesimi requisiti o la perdita del diritto alle erogazioni relative ai finanziamenti, erogazioni o contributi a carico della finanza pubblica che siano state ottenute sul medesimo presupposto.

Articolo 6

Disposizioni transitorie e finali

1. Dalla applicazione del presente regolamento non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.
2. Per quanto non diversamente stabilito nel presente regolamento sono fatte salve le disposizioni in materia di qualificazione previste dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni.
3. Entro ventiquattro mesi dalla entrata in vigore del presente regolamento il Ministero del lavoro redige un rapporto scritto, da trasmettere alle commissioni parlamentari competenti e alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, in merito alla applicazione del provvedimento e sulle possibili proposte emendative.

ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI

<i>ADL</i>	<i>Argomenti di diritto del lavoro</i>
<i>Boll. ADAPT</i>	<i>Bollettino Adapt</i>
<i>Cass. Pen.</i>	<i>Cassazione Penale</i>
<i>CS</i>	<i>Consiglio di Stato</i>
<i>D&G</i>	<i>Diritto e Giustizia</i>
<i>D&L</i>	<i>Rivista critica di diritto del lavoro</i>
<i>DL</i>	<i>Il diritto del lavoro</i>
<i>DLM</i>	<i>Diritti lavori e mercati</i>
<i>DLRI</i>	<i>Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali</i>
<i>DML</i>	<i>Il diritto del mercato del lavoro</i>
<i>DPL</i>	<i>Diritto e pratica del lavoro</i>
<i>DRI</i>	<i>Diritto delle relazioni industriali</i>
<i>EGT</i>	<i>Enciclopedia giuridica Treccani</i>
<i>Enc dir</i>	<i>Enciclopedia del diritto</i>
<i>FA</i>	<i>Foro amministrativo</i>
<i>FI</i>	<i>Foro italiano</i>
<i>GC</i>	<i>Giustizia civile</i>
<i>GCost</i>	<i>Giurisprudenza Costituzionale</i>
<i>GD</i>	<i>Guida al diritto – Il Sole 24 Ore</i>
<i>GI</i>	<i>Giurisprudenza italiana</i>
<i>GLav</i>	<i>Guida al Lavoro</i>
<i>GN</i>	<i>Guida normativa</i>
<i>GU</i>	<i>Gazzetta Ufficiale</i>
<i>ISL</i>	<i>Igiene e sicurezza sul lavoro</i>
<i>LD</i>	<i>Lavoro e diritto</i>
<i>LG</i>	<i>Il lavoro nella giurisprudenza</i>
<i>LPA</i>	<i>Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni</i>
<i>MFI</i>	<i>Massimario del Foro italiano</i>
<i>MGC</i>	<i>Massimario di Giustizia civile</i>
<i>MGI</i>	<i>Massimario della giurisprudenza italiana</i>
<i>MGL</i>	<i>Massimario giurisprudenza del lavoro</i>
<i>RCP</i>	<i>Responsabilità civile e previdenziale</i>
<i>RDC</i>	<i>Rivista di diritto civile</i>
<i>RFI</i>	<i>Repertorio del Foro italiano</i>
<i>RGC</i>	<i>Repertorio della Giustizia civile</i>
<i>RGI</i>	<i>Repertorio della giurisprudenza italiana</i>
<i>RGL</i>	<i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza</i>
<i>RIDL</i>	<i>Rivista italiana di diritto del lavoro</i>
<i>RIMP</i>	<i>Rivista degli infortuni e malattie professionali</i>

NOTIZIE SUGLI AUTORI

CARMEN AMATO	Avvocato, Relazioni industriali Assosistema
GABRIELE BUBOLA	Senior researcher ADAPT
ROBERTA CARAGNANO	Senior researcher ADAPT
ENRICA CARMINATI	Junior researcher ADAPT
LILLI CASANO	Junior researcher ADAPT
DAVIDE COSTA	Dottorando della Scuola internazionale di dottorato in <i>Formazione della persona e mercato del lavoro</i> ADAPT-CQIA - Università degli studi di Bergamo
NICOLA D'ERARIO	Dottorando di ricerca del corso <i>Sviluppo organizzativo, lavoro e innovazione dei processi produttivi</i> , Politecnico di Bari e ADAPT
FRANCESCA FAZIO	Junior researcher ADAPT, Dottorando della Scuola internazionale di dottorato in <i>Formazione della persona e mercato del lavoro</i> ADAPT-CQIA - Università degli studi di Bergamo
PATRIZIA FERRI	Segretario generale, Assosistema
GABRIELE GAMBERINI	Dottorando della Scuola internazionale di dottorato in <i>Formazione della persona e mercato del lavoro</i> ADAPT-CQIA - Università degli studi di Bergamo
MARIA GIOVANNONE	Senior researcher ADAPT
FLAVIA PASQUINI	Responsabile scientifico, senior researcher ADAPT
DANIELA PASSIONE	Responsabile Relazioni istituzionali Assosistema
DAVIDE VENTURI	Senior researcher ADAPT