

## **ARTICOLO DI PUNTOSICURO**

**Anno 8 - numero 1618 di sabato 23 dicembre 2006**

# **Ancora sulle linee guida e l'Accordo Stato-Regioni**

*Un ulteriore e più ampio approfondimento su un tema difficile e controverso. Di Rolando Dubini.*

Pubblicità

Pubblichiamo una rielaborazione dell'intervento dell'avvocato Dubini (vedere [PuntoSicuro n. 1574](#)) in merito alle linee guida interpretative dell'accordo Stato regioni sulla formazione dei RSPP pubblicate recentemente.

Di Rolando Dubini, avvocato in Milano

Dopo lungo travaglio, è venuto alla luce un testo quantomai discusso, e discutibile: CONFERENZA PERMANENTE PER I RAPPORTI TRA LO STATO LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO - PROVVEDIMENTO 5 ottobre 2006. Accordo ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, concernente le linee guida interpretative dell'Accordo sancito in Conferenza Stato-regioni il 26 gennaio 2006, in attuazione dell'articolo 8-bis, comma 3, del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, introdotto dall'articolo 2 del decreto legislativo del 23 giugno 2003, n. 195 in materia di prevenzione e protezione dei lavoratori sui luoghi di lavoro.

Questo documento non è previsto dall'articolo 8 bis del D. Lgs. n. 626/94: detto articolo ha autorizzato esclusivamente, ad oggi, l'Accordo Stato-Regioni del 26 gennaio 2006, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 37 del 14 febbraio 2007.

Invece il 5 ottobre 2006 è stato raggiunto un accordo tra Stato e Regioni non ai sensi dell'art. 8 bis del D. Lgs. n. 626/94, norma primaria inderogabile e sanzionata penalmente, ma ai sensi del ben diverso art. 4 del D. Lgs. 28 agosto 1997 n. 281, che prevede quanto segue:

Art. 4. Accordi tra Governo, regioni e province autonome di Trento e Bolzano

1. Governo, regioni e province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione e nel perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, possono concludere in sede di Conferenza Stato - regioni accordi, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune.
2. Gli accordi si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

Si tratta quindi di mere dichiarazioni di intenti, che vincolano i soggetti che partecipano all'Accordo, ovvero il Governo e le Regioni, in modo peraltro molto, ma molto relativo, posto che la regione Emilia si discosta decisamente da Tale impostazione con propri circolari più oltre citata, e ciò in modo del tutto conforme al dettato costituzionale, art. 117 c. 2 Costituzione, ma non certo il giudice penale che dovrà eventualmente considerare se l'Rspp coinvolto in un evento lesivo della salute di un lavoratore ha perfezionato il proprio percorso formativo, conseguendo i requisiti professionali previsti dall'art. 8 bis del D. Lgs. n. 626/94, oppure se saranno riscontrabili profili di responsabilità per l'Rspp che non ha concluso il percorso formativo entro la fine del periodo transitorio di cui all'articolo 3 del D. Lgs. n. 195/2003, ovvero il 14 febbraio 2007 come previsto dal punto 1.1. dell'Accordo Stato-regioni del 26 gennaio 2006, perché si è improvvidamente affidato ai termini dilatori inopinatamente previsti dalle c.d. Linee interpretative del 5 ottobre 2006 (ad esempio, e al contrario, sul punto la Regione Emilia Romagna mantiene ferma la data del 14 febbraio 2007). Analizzando poi il metodo seguito da queste linee interpretative, non si può non restare esterefatti.

Secondo dette Linee "le regioni, dopo aver acquisito numerose richieste di chiarimenti pervenute dai soggetti formatori che sono tenuti a dare attuazione a quanto contenuto nell'accordo, hanno fornito l'interpretazione univoca del testo al fine di garantire la corretta attuazione di quanto previsto ed hanno pertanto predisposto un documento di linee guida interpretative". Peccato che le regioni, nell'ambizioso tentativo di fornire una interpretazione univoca dell'Accordo Stato regioni, abbiano del tutto scordato il significato del verbo interpretare nell'ordinamento giuridico italiano, così come indicato in modo incontrovertibile dall'articolo 12 delle disposizioni sulla legge in generale, le c.d. preleggi al codice civile.

Detto articolo, la cui lettura risulta molto istruttiva, e per taluni persino inedita, prescrive quanto segue:

"Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore";

Ora "interpretare", come fanno le linee guida, l'unico termine previsto dall'Accordo Stato regioni, ovvero il 14 febbraio 2007 come termine della disciplina transitoria di cui all'art. 3 del D. Lgs. n. 195/2003, ovvero che entro tale data va completato per ogni Rspp e aspp l'intero percorso formativo previsto dall'accordo del 26 gennaio 2006, sostituendolo con la nuova data del 14 febbraio 2008 non significa "attribuire" alla legge il senso reso "palese dal significato delle parole secondo la connessione di esse": significa un'altra cosa, significa INVENTARE DI SANA PIANTA UNA PROROGA INESISTENTE nell'Accordo del 26 gennaio 2006.

Ma c'è di più, ricreando gli effetti di un'abile prestigitatore, il documento recante queste linee "interpretative" trasforma l'inequivocabile dizione dell'accordo Stato Regioni del 26 gennaio 2006, obbligo per gli Rspp "sanati" in carica dal 14 febbraio 2006 di "frequenza immediata" entro il termine di cui al punto 1.1. dell'Accordo 26 gennaio 2006, ovvero entro il 14 febbraio 2007, in obbligo di frequentare 1/5 del corso di aggiornamento entro il termine, nuovamente inventato di sana pianta, del 14 febbraio 2008, ed il restante spalmato in frazioni di 1/5 per ogni anno che segue (dilazione assai problematica, visto che non esistono in Italia due corsi di aggiornamento che abbiano lo stesso programma di studio!).

L'articolo 12 delle preleggi poi prescrive che nell'interpretare la legge si debba procedere in base al senso letterale delle parole, tradito in modo clamoroso dalle linee "interpretative", e, simultaneamente, in base all'intenzione del legislatore,

Ora l'intenzione del legislatore, nell'emanare il D. Lgs. n. 626/94 è fin troppo trasparente: il titolo indica l'obiettivo di fondo nel "miglioramento della salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro", l'articolo 4 comma 2 lett. c) prevede, come obbligo fondamentale, di elaborare un documento di valutazione dei rischi contenente il "programma di miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza", che poi, ai sensi dell'articolo 11, è oggetto di analisi annuale e aggiornamento in sede di riunione periodica di sicurezza.

Ora le linee guida "interpretative" (in realtà "inventive") si muovono nella direzione diametralmente opposta del peggioramento della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro: rinviano di un'altro anno obblighi formativi che dovevano essere adempiuti fin dall'emanazione del D. Lgs. n. 626/94, dal 1995, spalmano (dilazionando un altro obbligo) in modo assurdo e ingestibile l'aggiornamento su 5 annualità, "vietano" (per impedire che la gente provveda quanto prima a formarsi, e magari senza doversi sobbarcare costi esorbitanti, monetari e di tempo lavorativo) in modo del tutto illegittimo la formazione a distanza (FAD) per i moduli A, B e C: peraltro questa interpretazione "univoca" si sfalda a fronte della circolare della regione Emilia Romagna la quale invece ritiene praticabile la formazione a distanza per i moduli A e di Aggiornamento, ma non per i moduli B e C (dove peraltro si afferma che è solamente "sconsigliata", e non vietata: REGIONE EMILIA - ROMAGNA -DELIBERAZIONE 3 luglio 2006 -Recepimento accordo Stato Regioni D.Lgs. 195/03. Prime disposizioni per la formazione dei responsabili e addetti del Servizio di Prevenzione e Protezione - RSPP e ASPP. Prot. n. SSF/06/0020003): Insomma si danno i numeri, o meglio le lettere, in modo irrazionale e del tutto casuale.

Per quanto attiene l'interpretazione del termine di attivazione dei corsi formativi di cui all'art. 1.1 dell'accordo del 26/1/2006 l'accordo pubblicato sulla G. U. del 7/12/2006 prevede che "Per la fase transitoria prevista dall'art. 3, comma 2 del decreto legislativo n. 195/2003, viene adottata come interpretazione del concetto di «attivazione dei percorsi formativi» quella comunemente utilizzata in ambito di formazione professionale, ossia il completamento di tutte le procedure che consentono l'effettivo avvio dell'intervento formativo. Pertanto entro il 14 febbraio 2007 (entro un anno dalla pubblicazione dell'accordo nella Gazzetta Ufficiale) dovranno essere completate tutte le procedure che consentono l'effettivo avvio dei percorsi formativi.".

Occorre notare che il testo approvato dalla Conferenza Stato Regioni e pubblicato sulla G. U. del 7/12/2006 ha eliminato una frase contenuta nell'accordo tecnico (sempre sulle linee guida interpretative) che così recitava "Tali percorsi dovranno obbligatoriamente concludersi entro il 14/2/2008", per cui è da intendersi che la Conferenza Stato Regioni ha voluto sostanzialmente confermare che la validità della disciplina transitoria di cui all'art. 3 del D. Lgs. n. 195/2003, che viene meno, come previsto dal punto 1.1 dell'Accordo del 26 gennaio 2006, alla data del 14/2/2007 e che quindi tutti quegli RSPP e ASPP che non hanno completato il percorso formativo entro tale data non potrebbero più svolgere la loro attività o meglio devono sospendere l'attività stessa fino a quando non hanno concluso il loro percorso formativo. Resta una situazione che induce al dubbio e alla perplessità, circostanza assai negativa viste le connesse responsabilità penali del datore di lavoro che mantiene in carica un Rspp privo dei requisiti di legge, ed eventualmente di un soggetto che abusa della qualifica di rspp pur non

possedendola più a causa della mancata formazione.

Occorre ricordare la criticità del problema, viste le responsabilità penali a carico dei datori di lavoro che risulteranno inadempienti, che risultano soggetti a significative sanzioni penali (arresto da tre a sei mesi o ammenda da euro 1549 a euro 4131) qualora abbiano nominato RSPP e ASPP privi dei requisiti minimi richiesti dal D. Lgs. n. 195/2003 contrariamente a quanto previsto dall'art. 4 comma 4 lett. a) e 8-8bis del D. Lgs. n. 626/94.

Con l'accordo "interpretativo" è stato confermato che gli RSPP che operano o intendono operare in più macrosettori devono frequentare i moduli B corrispondenti distintamente ed è stata pertanto rigettata la proposta prospettata da più parti di accomunare alcune delle ore di tali moduli (20 - 24) in una sorta di modulo comune B zero con l'obbligo poi di integrare la formazione per un numero di ore residue fino alla congruità totale corrispondente per ogni macrosettore.

In merito, poi, alla tanto discussa questione sulla validità della formazione a distanza (FAD), la Conferenza Stato Regioni ha deciso, conformemente a quanto già indicato dalle Regioni e Province autonome nelle loro linee interpretative, che per i Moduli A, B e C è da escludersi il ricorso alla FAD in quanto si tratta di una metodologia di complessa progettazione, gestione e verifica/certificazione, al momento non compatibile con l'attuale fase di sperimentazione e rodaggio del sistema. Ciò però contrasta con quanto afferma la Regione Emilia Romagna, nella deliberazione sopra menzionata, secondo la quale la formazione a distanza è legittima per il modulo di aggiornamento, e questo vale in generale, in quanto previsto dall'accordo del 26 gennaio 2006, ma anche per il modulo A, mentre per i moduli B e C non viene, in modo "violento", esclusa, ma solamente "sconsigliata". Per quanto riguarda l'aggiornamento quinquennale le linee interpretative delle Regioni sulle quali la conferenza Stato regioni ha espresso il proprio consenso, si prevede che gli RSPP operanti nei macrosettori ATECO 3, 4, 5 e 7 devono frequentare un unico corso della durata di 60 ore valido per tutti i suddetti macrosettori mentre quelli operanti nei macrosettori ATECO 1, 2, 6, 8 e 9 devono frequentare un corso della durata di 40 ore valido per tutti i macrosettori stessi. Ne caso di esercizio contemporaneo dell'attività di RSPP in macrosettori appartenenti ai due gruppi di macrosettori la durata del corso di formazione è di 100 ore complessive. La decorrenza del quinquennio di aggiornamento parte dalla data del conseguimento della laurea triennale e/o dalla data di conclusione del modulo B e/o dalla data di conclusione dell'aggiornamento previsto per coloro che possono usufruire dell'esonero. Per coloro che possono usufruire dell'esonero dalla frequenza del modulo B, sulla base del riconoscimento di crediti professionali pregressi, l'obbligo (immediato secondo l'accordo del 26 gennaio 2006) di aggiornamento legato all'esonero decorre dal 14/2/2007 e deve essere completato entro il 14/2/2012 fermo restando comunque che entro il 14/2/2008 dovrà essere comunque svolto almeno il 20% del monte ore complessivo di aggiornamento relativo ai macrosettori di appartenenza.

In questo quadro, piuttosto preoccupante per uno stato di diritto, che un certo scriteriato "REGIONALISMO" STA TRASCINANDO NELL'ANARCHIA GIURIDICA, la domanda che sorge spontanea è una sola, che fare?

La risposta, a differenza dei vari Accordi enigmatici, irrazionali e assai spesso incomprensibili, è piuttosto semplice.

Il DATORE DI LAVORO deve far completare il percorso formativo ai propri Rspg e Asp in nel più breve termine possibile, possibilmente entro il 14 febbraio 2007, ovvero moduli A, B, C o C e AGGIORNAMENTO COMPLETO, DI 60 o 40 o 28 ore in un'unica soluzione; deve scegliere come responsabili esterni preferibilmente consulenti che abbiano completato totalmente il percorso formativo di pertinenza entro il 14 febbraio 2007, come previsto dall'accordo Stato regioni del 14 febbraio 2006, che è l'unico accordo previsto dall'art. 8 bis del D. Lgs. n. 626/94, ignorando le illegittime rassicurazioni delle Linee "interpretative" sulla possibilità di dilazionare nel tempo l'acquisizione dei requisiti professionali (alla faccia del miglioramento continuo, predicato alle aziende e non praticato dalle regioni stesse quando elaborano simili linee "interpretative").

L'RSPP o ASPP INTERNO O ESTERNO (CONSULENTE) deve innanzitutto preoccuparsi di completare nel più breve tempo possibile l'intero percorso formativo di pertinenza, in particolare entro il 14 febbraio 2007, come previsto dal punto 1.1. dell'Accordo Stato Regioni del 26 gennaio 2006, al fine non trovarsi in difficoltà di fronte ai clienti (al Datore di Lavoro conviene SEMPRE nominare RSPP esterno un soggetto che al momento della nomina sia già in possesso di tutti i requisiti formativi (A-B-C o C e AGGIORNAMENTO COMPLETO), anzichè pagare un soggetto che incautamente affidatosi alle dilatorie e "peggiorative" linee "interpretative" ha rinviato il completamento della propria formazione nei termini previsti da dette linee "interpretative" (col rischio che per un qualunque motivo non riesca comunque a rispettar e neppure il termine dilazionato, o che non superi i test di verifica dell'apprendimento).

Un rischio ulteriore insito nella nomina di un soggetto che non abbia completato l'intero percorso formativo deriva dalla possibilità di coinvolgimento in un processo penale, nel quale le linee interpretative, non avendo valore di legge, non assumono alcun rilievo, e l'unica norma rilevante è il combinato disposto art. 8 bis D. Lgs. n. 626/94 e Accordo 26 gennaio 2006: col rischio che il datore violi l'obbligo di designare un Rspg o Addetto in possesso dei requisiti di cui all'art. 8 bis D. Lgs. n. 626/94, e per l'Rspg Asp di aver assunto un incarico penalmente rilevante (in caso di infortunio ad un lavoratore, ad esempio) senza

averne i requisiti.

CHI HA FREQUENTATO CORSI DI FORMAZIONE A DISTANZA prima della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale delle Linee "interpretative", ovvero prima del 7 dicembre 2006, non può subire alcuna contestazione: il fatto che dette linee "interpretative", in modo peraltro totalmente illegittimo, si sentano in dovere di negare la possibilità di ricorrere a tale formazione, significa, secondo lo schema della implicazione logica necessaria, che in mancanza di tale "chiarimento" la possibilità di ricorrere a tale formazione a distanza per tutti i moduli formativi era questione per nulla chiara, tanto che nelle Linee si ammette di "aver acquisito numerose richieste di chiarimenti". Dunque prima del 7 dicembre 2006 la situazione non era chiara, dopo lo è, a mio parere, ancora meno, e tuttavia non si può imputare a chi è ricorso alla formazione a distanza un inadempimento di una norma che non era affatto chiara, tanto da richiedere appunto il "chiarimento" attuale.

A fronte di tentativi illegittimi di danneggiare chi è ricorso alla formazione a distanza, giova ricordare quanto previsto dal codice penale, in un articolo aureo in qualunque stato di diritto:

### 323 Abuso d'ufficio

1. Salvo che il fatto non costituisca un più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, in violazione di norme di legge o di regolamento, ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.
2. La pena è aumentata nei casi in cui il vantaggio o il danno hanno un carattere di rilevante gravità.

La morale della vicenda però è assai triste: 1200 morti all'anno, 30.000 mutilati, quasi un milione di infortuni, e ancora si gioca con le regole, seminando incertezza e confusione in modo del tutto irresponsabile.

Perché non si sono previste 120 ore formative obbligatorie, come per i coordinatori dei cantieri, e 30 ore di aggiornamento obbligatorio triennale tematico per i due macrosettori Ateco? Il rischio specifico, peraltro, non viene adeguatamente affrontato negli attuali moduli B: chi può dire di saper valutare il rischio chimico solo perché ha frequentato un paio di giornate di corso B? Siamo seri, e concreti, una volta tanto. Perché gli infortuni non diminuiscono affatto, anzi secondo gli ultimi dati Inail nell'anno in corso si sta registrando un aumento del 2-3%.

La Regione Emilia Romagna, ha emanato la deliberazione della Giunta della Regione Emilia Romagna n. 938 del 3 luglio 2006, che presenta interessanti difformità con quanto contenuto nelle linee interpretative condivise da Regioni e Province autonome ed elaborate dal Coordinamento tecnico delle Regioni, linee interpretative approvate in sede tecnica e politica il 5 ottobre 2006 e pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale del 7 dicembre 2006.

Va notato che tali linee guida non sono affatto vincolanti per le singole regioni, e nei fatti ognuna, in particolare Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, ha regolato in modo diverso non pochi aspetti relativi alla formazione di Rspp e Aspp.

Occorre anche rilevare che il potere legislativo concorrente in materia di sicurezza del lavoro è attribuito dall'articolo 117 della Costituzione alle singole regioni, e non certo al coordinamento delle Regioni e province autonome, che al più esprime orientamenti, non interpretazioni assolutamente vincolanti per ogni singola regione o provincia autonoma.

Inoltre lo stesso accordo del 26 gennaio 2007 al punto 2.7 ha stabilito che le Regioni, in sede di autocoordinamento, avvino una sperimentazione che consenta di testare il nuovo impianto formativo. E l'uniformità, prima della sperimentazione, è assai difficile da coeipire.

La delibera della Regione Emilia Romagna contiene in allegato le ""prime disposizioni PER LA FORMAZIONE DEI RESPONSABILI E ADDETTI DEL SERVIZIO DI PREVENZIONE E PROTEZIONE - RSPP e ASPP ? D.LGS. 195/03 e ACCORDO STATO ? REGIONI" nonché una modulistica relativa agli attestati di frequenza con verifica dell'apprendimento dei moduli A, B, C e di aggiornamento, ai verbali di verifica dell'apprendimento dei vari moduli di formazione ed alle schede monografiche dell'Addetto e del Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione.

E' interessante notare le seguenti differenze rispetto alle linee interpretative:

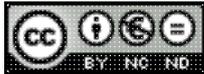
- 1) la data di cessazione della disciplina transitoria di cui all'art. 3 del D. Lgs. n. 195/2003 che dalla Regione Emilia Romagna è vincolata giustamente, così come indicato nell'accordo, alla data di attivazione dei corsi e cioè al 14/2/2007, contrariamente a quanto indicato nelle linee interpretative nella loro prima stesura che fissava, illegittimamente, tale data invece al 14/2/2008 [peraltro in gazzetta ufficiale è stata pubblicata una versione delle linee interpretative dove tale illegittimità è stata, giustamente, rimediata eliminando tale termine dilatorio);

2) la data di completamento dei percorsi formativi previsti per gli RSPP e gli ASPP fissata dalla Regione Emilia Romagna al 14/2/2007, pena la decadenza automatica dei requisiti professionali riconosciuti con la norma transitoria, contrariamente a quanto indicato al punto 1.1 delle linee interpretative prima della loro pubblicazione in Gazzetta Ufficiale [dove poi tale errore è stato corretto] che fissano il completamento medesimo al 14/2/2008;

3) è auspicato il possibile ricorso alla formazione a distanza (FAD) per il modulo A, come indicato nei suggerimenti e nelle indicazioni metodologiche della delibera della Regione Emilia Romagna, FAD che comunque sconsiglia [ma non vieta, e questo è assai rilevante] per i moduli B e C, considerato che nella fase attuale di avvio del sistema tale metodologia risulterebbe scarsamente efficace ai fini del miglioramento della sicurezza e della salute nei luoghi di lavoro, e ciò contrariamente a quanto indicato nelle linee interpretative condivise delle Regioni che, adducendo le stesse motivazioni, escludono al punto 2.2 il ricorso nella fase attuale alla FAD per tutti e tre i moduli (senza definire peraltro quale sia il significato del termine fase attuale, in modo perciò arbitrario e illegittimo).

C'è una incoerenza, nella delibera regionale, tra l'espressa possibilità di ricorrere alla FAD per il modulo A e quanto riportato nell'allegato 1 e nell'allegato 5 contenente le schede monografiche dell'Addetto e del Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione, nel quale a proposito delle metodologie didattiche viene indicato esplicitamente che la FAD "è ammessa solo per i corsi di aggiornamento". Ma si tratta di un errore materiale, resta chiara l'affermata legittimità della formazione a distanza per il modulo A. Per quanto attiene i corsi di formazione già realizzati prima della pubblicazione dell'accordo sulla G. U. per i quali le linee interpretative del Coordinamento tecnico delle Regioni ha demandato, in mancanza di un presupposto giuridico, alle singole Regioni e Province autonome la opportunità/possibilità di riconoscerli validi o meno, la deliberazione della Regione Emilia Romagna ha configurato la possibilità di riconoscimento di eventuali crediti formativi non escludendo quella di validazione dell'intero percorso formativo se viene documentato il rispetto dei criteri e dei contenuti fissati dall'accordo.

Articolo tratto dalla sezione "[Guide](#)" del sito [SuperEva](#).



Questo articolo è pubblicato sotto una [Licenza Creative Commons](#).