

Ancora un nuovo accordo modificativo ed integrativo sulla formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro

di Cinzia Frascheri
giuslavorista

Resp.le nazionale CISL salute e sicurezza sul lavoro

▪ **Premessa**

La Conferenza Stato-Regioni, come ormai dagli ultimi Accordi sulla formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro, ci ha abituato, nostro malgrado, a ricevere testi che trattano tematiche ben più ampie di quanto enunciato nel titolo.

La conferma recente ci perviene dall'Accordo del 7 luglio 2016, dal titolo : *«Accordo finalizzato alla individuazione della durata e dei contenuti minimi dei percorsi formativi per i responsabili e gli addetti dei servizi di prevenzione e protezione, ai sensi dell'articolo 32 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e successive modificazioni»*.

Tralasciando l'anomala composizione del testo, che prevede una Premessa, con un proprio titolo¹, posta fuori dall'Allegato A, a sua volta composto di altri allegati (da I a V), che sembra risultare, dall'atto con il quale viene ad essere sancito l'Accordo, l'unica parte ufficiale del testo, considerato che il richiamo che ne viene fatto è solo per l'Allegato A (e non anche per la Premessa), tolte alcune novità di rilievo, sono più le mancate occasioni che sarebbe stato utile ed importante cogliere, anziché le modifiche introdotte da contrastare.

Analizzando già solo il complessivo contenuto dell'Accordo, se quanto indicato nella seconda e sesta alinea della Premessa, non può che essere del tutto condivisibile, sia per l'evidente «necessità di procedere ad una revisione» dell'Accordo, sancito il 26 gennaio 2006, in tema di disposizioni per la formazione dei Responsabili e degli Addetti dei servizi di prevenzione e protezione (RSPP/ASPP)², sia per dare attuazione a quanto introdotto dalla legge 98/2013³ (già decreto legge 69/2013, c.d. decreto del fare), sono le ragioni espresse nella terza alinea che non convincono.

¹ La Premessa riporta il seguente titolo: «Durata e contenuti minimi dei percorsi formativi per responsabili e addetti dei servizi di prevenzione e protezione e disposizioni modificative agli accordi del 21 dicembre 2011 ex art. 34, commi 2 e 3 e 37, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008 e del 22 febbraio 2012 ex art. 73, comma 5, del d.lgs. n. 81/2008».

² Cfr. Accordo tra il governo e le Regioni e Province autonome, attuativo dell'articolo 2, commi 2, 3, 4 e 5, del DLGS23 giugno 2003, n. 195, che integra il DLGS 19 settembre 1994, n. 626, in materia di prevenzione e protezione dei lavoratori sul luogo di lavoro, varato il 26 gennaio 2006, pubblicato in GU n.37 del 14 febbraio 2006.

³ Cfr. Legge 9 agosto 2013, n. 98, dal titolo : «Conversione, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia» pubblicata in GU n. 194 del 20 agosto 2013.

Difatti, se dopo dieci anni di vigenza, le modifiche all'Accordo del 2006 erano quanto mai attese, ancor più dopo il passaggio dal regime normativo del DLGS 626/94 a quello attuale del DLGS 81/08 s.m., permanendo dei dubbi, come vedremo di seguito, solo in merito a quanto stabilito, sono le ragioni avanzate, invece, a motivo degli interventi di modifica del recente Accordo sulla formazione dei lavoratori (del 21 dicembre 2011)⁴ che creano perplessità.

Il «superare le incertezze applicative», non appare in effetti una motivazione convincente, ancor più considerato che in questi anni non vi è stato alcun monitoraggio ufficiale sull'applicazione delle disposizioni introdotte nel 2011. Così come, medesima valutazione la si deve esprimere per quanto concerne le modifiche introdotte, sempre mediante il nuovo Accordo varato lo scorso 7 luglio, nei riguardi del decreto interministeriale del 6 marzo 2013⁵, in tema di qualificazione della figura del formatore-docente, nei confronti delle quali sorgono anche concreti dubbi di legittimità, riferiti al rapporto tra fonti giuridiche diverse.

Sullo sfondo, ma non di minor rilievo, è giusto precisare che, pur considerato il rispetto di quanto previsto all'art.32, comma 5-*bis* del DLGS 81/08 s.m., che prevede il necessario passaggio (anche solo nei termini dell'essere «sentita») in Commissione consultiva permanente del testo elaborato dalla Conferenza Stato-Regioni, non irrilevante è il sottolineare che la differenza la fa quale delle bozze del testo viene ad essere resa disponibile per analizzare, tenuto conto, nel caso di specie, che le Parti sociali sono state audite circa due anni prima che il testo vedesse la luce definitiva e, comunque, solo sulla parte riferita agli RSPP/ASPP e ai crediti formativi.

Al contempo, tuttavia, è giusto rilevare che a fronte delle diverse proposte di modifica che sono giunte al gruppo di redazione del testo dell'Accordo, spesso purtroppo diametralmente opposte nelle richieste (figlie anche di evidenti interessi di parte), la via mediana non è stata facilmente (e forse giustamente) percorribile, arrivando così con le scelte che devono comunque essere prese, a non soddisfare le attese.

Certo è che nell'Accordo in commento, ad emergere prioritariamente su tutto il resto, sono le evidenti incongruenze interne allo stesso testo.

▪ Percorsi formativi per RSPP e ASPP

Ad avere una parte rilevante nel testo dell'Accordo, è senza dubbio, visto anche il carattere altamente innovativo (ancor più se confrontato con il testo del 2006), quanto previsto nell'allegato IV, dal titolo : *Indicazioni metodologiche per la progettazione ed erogazione dei corsi*.

Se le oltre tre pagine dedicate al tema apportano, senza dubbio, grande valore al testo, vista la qualità e la competenza che esprimono in merito agli aspetti metodologici necessari per la progettazione ed elaborazione di un progetto e percorso formativo, efficiente ed efficace (che incarna e supera quanto previsto dal legislatore nel richiedere alla formazione di essere «adeguata»), è nel confronto con quanto concretamente previsto nell'allegato A, che se ne misura l'incoerenza e il disallineamento.

⁴ Cfr. Accordo tra il Ministero del lavoro e delle Politiche sociali, il Ministero della salute, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano per la formazione dei lavoratori, ai sensi dell'articolo 37, comma 2, del decreto 9 aprile del 2008, n. 81.

⁵ Cfr. Decreto Interministeriale 6 marzo 2013, pubblicato in GU il 18 marzo 2013, dal titolo : *Criteri di qualificazione della figura del formatore per la salute e sicurezza sul lavoro* (articolo 6, comma 8, lettera m-bis, del Decreto Legislativo n. 81/2008 e s.m.i.)

Nel descrivere l'RSPP, difatti, come una «figura manageriale» chiamata ad essere «protagonista dell'organizzazione aziendale in materia di sicurezza e salute dei lavoratori», affiancato, se previsto, da un ASPP, con il quale costituire il riferimento aziendale per la «valutazione, la programmazione e la consulenza» in materia previdenziale, l'Accordo sembra teso a voler tracciare un più attuale profilo di entrambi i ruoli protagonisti del servizio di prevenzione e protezione. Confermando quanto già previsto e, attualmente vigente, dai precetti contenuti nell'articolato del DLGS 81/08 s.m. (art.31 e ss.), le parole spese nell'allegato IV si scoprono positivamente influenzate dallo sviluppo che tali figure nel tempo hanno svolto, in particolare l'RSPP, rafforzando la componente di professionalità del ruolo, ricevendone anche una più confermata, specie sul fronte giurisprudenziale⁶, responsabilità del proprio operare (concetto che si correla, ma che non si deve confondere con una condizione di certa esposizione a reato di colpa, a carattere penale).

A fronte di tale quadro, ci si sarebbe aspettati un percorso formativo, in particolare per l'RSPP, mirato a fornire le conoscenze e le competenze utili e necessarie allo svolgimento di un tale innovato e potenziato ruolo, così puntualmente ed esaurientemente descritto.

Ma tale non è stato. Confermati sostanzialmente nei temi e nelle ore, il modulo A e il modulo C, il cambiamento si è concentrato solo nel modulo B (di 48 ore)⁷, andando a uniformare il percorso formativo per tutti i settori produttivi, un tempo modulare, in quanto riferito ai rischi specifici collegati ai codici Ateco aziendali, prevedendo solo quattro moduli aggiuntivi (al Modulo B generale), chiamati «di specializzazione», previsti per settori e codici Ateco e, pertanto, per rischi specifici, di livello e complessità più alta (SP1 Agricoltura-Pesca, durata 12 ore; SP2 Cave-Costruzioni, durata 16 ore; SP3 Sanità residenziale, durata 12 ore; SP4 Chimico-Petrochimico, durata 16 ore).

Ritenendo la modifica attuata nel modulo B sostanzialmente accettabile, in quanto più lineare, non considerando il fattore aumento o diminuzione delle ore complessive, un elemento dirimente sulla bontà o meno dell'innovazione introdotta, è nella quasi immutata riproposizione degli altri due moduli (A e C) che si concentra una delle maggiori delusioni legate all'avvento del nuovo Accordo (al di là della minima, ma positiva novità, dell'aver escluso dal calcolo delle ore di formazione quelle utilizzate per la verifica di apprendimento, aumentando così, seppur di poco, il tempo formativo per lo sviluppo dei temi).

Il ruolo dell'RSPP, oggi, non lo si può più relegare al solo essere chiamato a svolgere una valutazione tecnica degli ambienti di lavoro, delle attrezzature, delle mansioni e dei relativi dispositivi di protezione da utilizzare; i suoi compiti lo vedono prioritariamente impegnato a comprendere il perimetro della popolazione lavorativa sulla quale svolgere la valutazione, alla luce delle nuove disposizioni in merito ai contratti di lavoro previsti dal Jobs Act, così come il conoscere il rapporto tra le norme nazionali, comunitarie e internazionali, considerata l'aumento delle trasferte all'estero dei prestatori di lavoro, anche nelle piccole e medie aziende; così come anche il dover essere in grado di suggerire al datore di lavoro, almeno sul piano della fattibilità, le necessarie modifiche all'organizzazione del lavoro a fronte dell'aumento progressivo che si ha, e che si andrà sempre di più ad avere, dei lavoratori inidonei (anche solo parzialmente e temporalmente) visto il

⁶ Cfr., tra le altre, Cassazione penale Sez. IV, 10 febbraio 2015 n.5983; Sentenza Cassazione Penale, Sez. 4, 27 gennaio 2011, n. 2814; Sentenza Cassazione Penale, Sez. IV, 20 giugno 2008, n. 25288.

⁷ La durata del Modulo B, nell'Accordo del 2006, variava da 12 ore (per i settori con il codice Ateco riferiti ad attività a rischio basso) a 68 ore (per i settori con i codici Ateco riferiti ad attività ad alto rischio).

prolungamento della vita lavorativa o anche per rimuovere condizioni di lavoro cattive o inadeguate, terreno fertile per una esposizione a rischi di natura psicosociale. Oltre a tutto questo, non si può neanche dimenticare l'importanza acquisita oggi dal dover conoscere e saper attuare i sistemi di gestione, quando anche integrati, o i modelli di organizzazione e gestione (ai sensi dell'art.30 del dlgs 81/08), fondamentali per le grandi, ma non meno, per le piccole imprese, spesso, quest'ultime, ancor oggi ignare di essere esposte ad una tale responsabilità.

È a fronte di tutto questo innovato scenario, che le conoscenze e le competenze del nuovo RSPP avrebbero dovuto essere integrate, rafforzando gli aspetti inerenti ad un maggior presidio del più ampio *corpus normativo* attinente al tema delle tutele della salute e sicurezza sul lavoro, così come anche dell'intera materia che riguarda l'organizzazione del lavoro, i sistemi di gestione e il mondo delle certificazioni.

Di altra natura, ma elemento anch'esso degno di giusta attenzione è l'individuazione dei soggetti formatori.

Se un plauso va fatto per la modifica (o meglio, la correzione) apportata relativamente all'eliminazione del riferimento agli enti bilaterali (da tempo richiesta dalle OO.SS), a coerenza con le disposizioni del DLGS 81/08 s.m. che indicano esclusivamente sul tema gli organismi paritetici, non comprensibile, ed altrettanto condivisibile, è quanto dettato, nell'allegato A, al punto 2, lettera l), con la relativa Nota.

Tralasciando il giudizio sulla formulazione di quanto previsto, che non agevola, in prima lettura, la chiarezza, non si comprende il motivo di richiedere l'accreditamento, secondo i modelli regionali, anche alle strutture formative di «diretta ed esclusiva emanazione» delle associazioni sindacali dei datori, dei prestatori di lavoro e degli organismi paritetici.

Superando la perplessità sulla necessità di chiarire tale indicazione (considerato che nella Nota si sarebbe dovuto indicare, quando voluto, un eventuale esonero, e non una precisazione già nel merito prevista al punto 2, lettera b, riferita all'obbligo di accreditamento di tutti gli enti formatori, compresi quindi anche quelli di «diretta ed esclusiva emanazione» delle Parti sociali), è sulle ragioni di tale scelta che sorgono dubbi, considerato che nulla viene detto nei riguardi degli altri soggetti formatori, tenuto conto che molti di questi utilizzano regolarmente enti formativi che operano per loro conto (vd ad es. gli ordini e i collegi professionali).

Altro rilievo, sul punto, è quanto previsto quale elencazione dei criteri identificativi della rappresentatività delle associazioni sindacali dei datori e dei prestatori di lavoro, come requisito principale per poter annoverare gli organismi paritetici tra quelli rispondenti alla definizione, di cui all'art.2, comma 1, lettera ee) del DLGS 81/08 s.m..

Se positiva è l'introduzione di un più ampio e vincolante elenco dei requisiti, in confronto a quanto già indicato, sia nella circolare ministeriale n.20 del 29 luglio 2011⁸, che nelle Linee applicative del 2012⁹, a rappresentare ancora un elemento di debolezza sul tema, non sono certo gli ulteriori requisiti richiesti, ma la concretezza

⁸ Cfr. Circolare ministeriale n. 20 del 29 luglio 2011, della quale l'oggetto è : «Attività di formazione in materia di salute e sicurezza svolta da enti bilaterali e organismi paritetici o realizzata in collaborazione con essi».

⁹ Cfr. Accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sul documento proposto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali recante «Adeguamento e linee applicative degli accordi ex articolo 34, comma 2 e 37, comma 2 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e successive modificazioni e integrazioni», del 25 luglio 2012.

delle azioni di contrasto agli organismi paritetici (così come alle associazioni datoriali e sindacali, non in grado di soddisfare il criterio della rappresentatività).

Ad oggi, difatti, permane la mancanza di una normativa specifica vincolante (a lungo richiesta dalle Parti sociali) e un relativo e più stretto controllo da parte degli organi di vigilanza sulla legittimazione ad operare di molti organismi e associazioni. Situazione questa che certo favorisce lo sviluppo di quell'accettabile fenomeno della proliferazione di soggetti e offerte formative che puntano solo a fare business.....mettendo a rischio la vita dei lavoratori.

Necessaria e corretta, invece, è l'applicazione di quanto previsto dal D.I. del 6 marzo 2013¹⁰, in tema di qualificazione del corpo docente, per i corsi di formazione degli RSPP/ASPP, tenuto conto che fino ad oggi, nel rispetto di quanto disposto nel 2006, vigeva ancora il solo requisito dell'«esperienza almeno biennale in materia di prevenzione e sicurezza sul lavoro»¹¹.

Tra le novità registrate a valore positivo, non si annovera quanto previsto per l'aggiornamento, che trova ancora nel quinquennio la conferma quale periodo di svolgimento.

Non espressamente previste, invece, sono le ore di aggiornamento in relazione ai moduli B di specializzazione, dove il livellamento verso il basso, si aggrava ulteriormente, sia a causa della previsione del poterlo svolgere in modalità *e-learning* (commento a seguire nel paragrafo specifico), sia per la possibilità prevista della partecipazione degli RSPP/ASPP a convegni o seminari, seppur per un massimo di ore pari al 50% di quelle previste per l'aggiornamento complessivo (rispettivamente, 20 ore per RSPP e 10 ore per ASPP). Una previsione questa che, se a partire dal livello percentuale, supera quanto già concesso in tema di aggiornamento della formazione delle figure della prevenzione (regolata nelle Linee applicative del 2012¹²), dove non viene concesso di superare il limite di 1/3 delle ore complessive (che nel caso specifico sono pari a 2 ore per tutte le figure), è sul merito valoriale che si concentrano le maggiori riserve.

Rafforzata, difatti, l'importanza del ruolo del RSPP/ASPP e del relativo progetto e percorso formativo, con l'innovativo all'Allegato IV, e richiamato a valore fondamentale il modello della «life long learning»¹³, quale formazione continua, quanto previsto in merito alla possibilità di svolgere l'aggiornamento attraverso la partecipazione a convegni o seminari (dove nulla risponde ai principi minimi della formazione, ancora meno se perseguita l'efficacia), conferma ancora una volta il disallineamento che si pone nel testo dell'Accordo tra quanto teorizzato e quanto concretamente disposto.

Sempre in tema di aggiornamento, netta ulteriore contrarietà, a parere di chi scrive, è da riferire alla valenza riconosciuta alla partecipazione a corsi di formazione finalizzati all'ottenimento e/o all'aggiornamento di particolari qualifiche (annotazione critica fatta oggetto di personale specifica comunicazione scritta agli estensori del testo dell'Accordo, durante i lavori di redazione). Considerando, invero, la specificità del ruolo degli RSPP/ASPP e, di conseguenza, condividendo il monito previsto nel testo che le ore di aggiornamento devono essere, tra l'altro, «applicazioni pratiche e approfondimenti collegati al contesto produttivo e ai rischi specifici del settore», non si comprende come possa essere riconosciuta valenza di aggiornamento per tali figure, mediante la partecipazione al corso di

¹⁰ Cfr. *supra*.

¹¹ Cfr. Punto 2.1. Organizzazione, lettera b). dell'Accordo del 26 gennaio 2006

¹² Cfr. *supra*.

¹³ Cfr. Punto 9 Aggiornamento dell'Accordo del 7 luglio 2016

aggiornamento per formatore per la sicurezza sul lavoro, così come anche, per ragioni diverse, la partecipazione ai corsi di aggiornamento per coordinatore per la sicurezza (figura specifica di cantiere). Come, difatti, viene esclusa la valenza, ai fini dell'aggiornamento degli RSPP/ASPP, dei corsi di aggiornamento per gli addetti evacuazione, primo soccorso e gestione delle emergenze, riscontrando finalità tematiche diverse, non si comprende come si possa ritenere che approfondimenti in tema di didattica e progettazione formativa o su materie inerenti l'edilizia, possano costituire approfondimenti utili ed adeguati al «contesto produttivo e ai rischi specifici» ai fini dello svolgimento del ruolo degli RSPP/ASPP; non potendo non rilevare che nessuna correlazione diretta si può individuare tra lo svolgimento del ruolo di RSPP/ASPP e lo svolgere attività di formatore-docente o, al contempo, lo svolgimento contemporaneo del ruolo di coordinatore per la progettazione (CSP) e per l'esecuzione dei lavori (CSE)¹⁴.

▪ **Modalità *e-learning***

A richiamare prioritariamente l'attenzione su quanto innovativamente introdotto dall'Accordo del 2016, in tema di *e-learning*, determinato, secondo quanto dichiarato in Premessa, dall'obiettivo di «superare le incertezze applicative» (di cui non si conosce, però, l'origine dei dati che hanno portato a tali valutazioni, considerato che alcun monitoraggio sullo stato di applicazione degli Accordi del 2011 e 2012, è stato fino ad oggi svolto¹⁵), è senz'altro l'affermazione netta sulla validità dell'uso di tale modalità formativa.

Affermando che *e-learning* «è da ritenersi valida solo se espressamente prevista da norme e Accordi Stato-Regioni o dalla contrattazione collettiva», e se svolta secondo le «modalità disciplinate» dall'Accordo in commento, secondo le nuove disposizioni introdotte (correttive di quelle precedenti indicate con l'Accordo del 2011 in tema di formazione dei lavoratori ó dei dirigenti e dei preposti ó, nell'allegato I), si viene a creare un precedente, non tanto sul piano del merito tecnico di quanto affermato, ma sul piano più strettamente giuridico. Se ci limitassimo, difatti, all'analisi delle sole conseguenze dirette relative all'affermazione perentoria espressa nel testo dell'Accordo, non altro che un totale favore dovrebbero essere espresso verso tale novità, considerato che verrebbe così ad essere definitivamente chiarito, in quanto escluso, l'utilizzo della modalità *e-learning* per tutti quei percorsi formativi che ad oggi non la prevedono espressamente; così i corsi per coordinatori per la progettazione ed esecuzione dei lavori in edilizia (CSP/CSE), i corsi per addetti alla gestione delle emergenze e al primo soccorso, i corsi per RLS/RLST.

Ma la questione che invece si apre sul piano giuridico, è di portata ben diversa, in quanto, oltre a condurre a conclusioni di segno opposto a quanto sopra affermato, porta a conseguenze diametralmente ribaltate.

¹⁴ Cfr. Articolo 98 del DLGS 81/08 s.m.

¹⁵ Cfr. - Accordo tra il Ministero del lavoro e delle Politiche sociali, il Ministero della salute, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano per la formazione dei lavoratori, ai sensi dell'articolo 37, comma 2, del decreto 9 aprile del 2008, n. 81; - Accordo tra il Ministero del lavoro e delle Politiche sociali, il Ministero della salute, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano per la formazione dei lavoratori, ai sensi dell'articolo 34, commi 2 e 3, del decreto 9 aprile del 2008, n. 81; - Accordo ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano concernente l'individuazione delle attrezzature di lavoro per le quali è richiesta una specifica abilitazione degli operatori, nonché le modalità per il riconoscimento di tale abilitazione, i soggetti formatori, la durata, gli indirizzi ed i requisiti minimi di validità della formazione, in attuazione dell'articolo 73, comma 5, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e successive modifiche e integrazioni.

Il punto in questione è riferito alla prevista imposizione, introdotta con la frase «con le modalità disciplinate dall'Accordo», dei requisiti specifici dettati per lo svolgimento della formazione *e-learning*, nei casi di normativa che demandi alla contrattazione collettiva la definizione delle modalità dei percorsi formativi, compresa quindi *e-learning*.

Considerato che il rapporto tra normativa e contrattazione in questo caso è diretto, e tenuto conto che l'Accordo (Stato-Regioni) è uno strumento giuridico di grado inferiore alle fonti primarie, rappresentate prioritariamente dalle leggi ordinarie, alcuna imposizione può dall'Accordo discendere e condizionare la libertà delle parti contraenti nel loro agire negoziale. Difatti, se gli estensori dell'Accordo del 2016 avessero fatto riferimento al principio della presunzione semplice, indicando le modalità previste per *e-learning* come regole a cui (poter) riferirsi per un corretto svolgimento di tale tipologia formativa, prevedendo in tal modo l'onere, in carico a coloro che intendessero non rispettare tali modalità, di dimostrare la stessa efficacia di quanto realizzato seguendo le indicazioni dell'Accordo, il principio introdotto sarebbe risultato pienamente corretto, cosa che invece, nella formulazione attuale che prevede una mera imposizione, non lo è.

Sta di fatto, comunque, che l'estensione prevista per l'utilizzo della modalità *e-learning* per lo svolgimento dei corsi di formazione e di aggiornamento delle figure della prevenzione, sia della gerarchia aziendale (lavoratori, preposti e dirigenti), che le figure professionali (RSPP/ASPP) è ampiamente prevista e caldeggiata; di sicuro, in quanto, modalità che abbate i costi della formazione, anche sul piano dei tempi di organizzazione dei corsi e dei trasferimento dei discenti, ma non meno per quanto concerne la gestione dei grandi numeri. Ragioni che sicuramente hanno portato, meglio dire «condizionato» gli estensori del testo in commento a consentire l'utilizzo della modalità *e-learning* per l'intero percorso formativo dei lavoratori (non più solo parte generale), pur circoscritta ai soli lavoratori non impiegati in mansioni che comportano presenza nei reparti produttivi e, comunque, per tutto il percorso formativo delle altre figure della gerarchia aziendale. A tal riguardo, però, va ricordato che, alle ragioni di economicità, si contrappongono necessariamente, ancora in maniera non invariata, ampie riserve sull'efficacia del messaggio formativo erogato mediante tale modalità (specie per le figure della prevenzione aziendale di più diretta esposizione a rischio, non solo tecnico, ma anche psico-fisico, pur se classificato «basso»¹⁶).

Valorizzando, difatti, l'oggettivo progresso riscontrato in merito alla qualità della formazione erogata, attraverso la modalità *e-learning*, grazie allo sviluppo dei mezzi informatici e grafici oggi a disposizione, compresa una consolidata esperienza nel settore, da parte dei progettisti di tale modalità formativa e dei tutor, ancora mal si concilia la flessibilità richiesta (requisito non ottenibile da una piattaforma informatica, rigida per sua stessa natura), ad un percorso formativo che deve, in particolare per la parte specifica, essere progettato in «rispetto agli aspetti specifici scaturiti dalla valutazione dei rischi», come correttamente dettato dall'Accordo; non dimenticando, che nell'ambito dei settori ad oggi classificati a «rischio basso»¹⁷ non troviamo solo gli uffici (come troppo spesso considerati gli unici settori ad appartenere a tale categoria), ma anche, tra gli altri, il commercio all'ingrosso e al dettaglio, i ristoranti, le attività artigianali come le carrozzerie.

Modificato, anche, lo svolgimento della verifica dell'apprendimento finale, passata dall'essere prevista esclusivamente in presenza, all'essere consentita anche in modalità *e-learning*, come tutto il percorso formativo, la contraddizione con la

¹⁶ Cfr. *supra*.

¹⁷ Cfr. *supra*.

descrizione (forse fin troppo precisa) di quante domande disporre nel test e di come declinare le possibili risposte, si fa palese, senza trascurare il dumping che viene svolto tra chi deve sostenere la verifica in presenza (che ricorda le modalità pur sempre di un esame) e chi la può svolgere in remoto, con tutti gli aiuti e supporti di cui intende avvalersi.

Un complessivo ed ampio cambiamento, quindi, che, oltre a giungere a circa solo quattro anni da quando disposto e regolato (prima con gli Accordi del 2011 e poi con le Linee applicative del 2012), non va di sicuro verso un rafforzamento concreto delle conoscenze e competenze di chi opera nelle realtà lavorative. Perché, se è pur vero che come può non essere efficace la formazione in modalità *e-learning*, non meno lo può anche essere la formazione in presenza, quando svolta da docenti privi di capacità didattiche e conoscenze adeguate, ma il valore aggiunto, comunque, che la dinamica d'aula determina, compreso quanto può essere trasferito da parte degli stessi discenti (spesso portatori di ampia esperienza sul campo), mediante lavori di gruppo in aula, problem solving, confronti e discussioni, è ineguagliabile.

▪ **Modifiche alla disciplina vigente della formazione prevenzionale**

Il paragrafo 12 intitolato : «Disposizioni integrative e correttive alla disciplina della formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro», costituisce la parte del testo dell'Accordo che introduce cambiamenti significativi nelle attuali regole (in vigore, come detto, da circa quattro anni) in materia di formazione su salute e sicurezza, prescindendo, pertanto, sia dalla parte dedicata alla necessaria revisione dell'Accordo del 2006 sui percorsi formativi degli RSPP/ASPP, sia dall'attuazione di quanto previsto dalla legge 98/2013 (già decreto legge 69/2013, c.d. decreto del fare), recepito con il comma 5-bis, nell'art.32 del DLGS 81/08 s.m.

Esprimendo un giudizio complessivamente non positivo sulla scelta di operare frequenti cambiamenti alle regole che riguardano le attività di prevenzione nelle aziende, non potendo trascurare che adattarsi alle nuove disposizioni per le realtà lavorative non è un processo immediato, economico e dinamico, ancor più quando, come nel caso del nostro sistema produttivo, la maggioranza è rappresentata da piccole e piccolissime aziende che non hanno, spesso, i mezzi per poter monitorare le repentine modificazioni dell'assetto regolativo, quanto previsto dall'Accordo in questa parte, solleva ulteriori dubbi di legittimità, oltre a quelli già richiamati nel paragrafo precedente.

In questo senso, un segnale positivo è di certo rappresentato dall'impegno previsto dall'emanazione di un ulteriore Accordo da parte della Conferenza Stato-Regioni (adottato, questa volta, previa «consultazione» delle Parti sociali), nel quale si andranno a stabilire le modalità per l'attuazione di un monitoraggio concreto e puntuale sull'applicazione degli Accordi sulla formazione e «riguardo al controllo sul mercato della formazione». Un monitoraggio e controllo che forse sarebbero dovuti avvenire prima di varare le disposizioni di modifica introdotte con l'Accordo del luglio scorso, riferite alle modalità di svolgimento della formazione prevenzionale.

Concentrando l'analisi solo su quanto previsto al punto 12.1 (considerata la necessaria brevità di questo contributo scritto), alcuni dubbi di legittimità tornano ad emergere, in particolare richiamando, ancora una volta, le disposizioni che regolano la gerarchia delle fonti del diritto.

La modifica introdotta prevede che, a differenza di quanto affermato con il D.I. del 6 marzo 2013, il datore di lavoro, in possesso dei requisiti per lo svolgimento

diretto dei compiti del servizio di prevenzione e protezione (di cui all'art.34 del DLGS 81/08 s.m.) possa svolgere, esclusivamente nei riguardi dei lavoratori della propria azienda, la formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro, anche se privo del requisito, richiesto espressamente, relativo alla «capacità didattica». Un requisito quest'ultimo, che va ricordato, compreso tra quelli richiesti per la qualificazione della figura del formatore-docente, già oggetto (unito anche ai requisiti di conoscenza e di esperienza) di una specifica deroga, della durata di 24 mesi (scaduti il 18 marzo 2016) nei riguardi della figura del datore di lavoro, in possesso dei requisiti per lo svolgimento diretto dei compiti del servizio di prevenzione e protezione.

Se nel merito non si comprende la ratio di tale modifica, considerato che (forse) più logica sarebbe stata una deroga che avesse riguardato i requisiti relativi al possesso delle conoscenze e competenze - tenuto conto del ruolo di datore di lavoro che svolge in modo diretto i compiti del servizio di prevenzione e protezione -, e non invece il requisito relativo alla capacità di saper trasferire in modo adeguato tali concetti (leggi «capacità didattica»), è la questione di legittimità di tale intervento, a sollevare dubbi.

Nello specifico si tratta di una disposizione introdotta da un Accordo (Stato-Regioni) che va a modificare quanto previsto espressamente da un decreto interministeriale. La risposta sulla legittimità però ci perviene direttamente dalle regole che attengono alla gerarchia delle fonti giuridiche, compreso anche, nello specifico, la diversa origine dell'atto, considerato che il testo del decreto interministeriale 6 marzo 2013 nasceva da un mandato specifico alla Commissione consultiva permanente (ai sensi dell'art.6, comma 8, lettera *m-bis* del DLGS 81/08 s.m.).

Certo è che, negando quanto perseguito con il decreto interministeriale, al fine di elevare la qualità dei formatori-docenti, quanto previsto con la modifica introdotta, non è altro che uno sterile sconto (pari alle 24 ore del corso formazione-formatori)¹⁸ sull'obbligo formativo a carico dei datori di lavoro; un intervento che in nessun caso può essere registrato nel filone delle «semplificazioni», risultate fino ad ora, quelle introdotte mediante modifiche/integrazioni normative, inefficaci, a partire da quelle previste in applicazione del Jobs Act¹⁹.

▪ Le tabelle degli allegati III e V

Di grande utilità, invece, sono le tabelle introdotte con gli allegati III e V.

Di natura diversa tra loro, viste le motivazioni alla base di ciascuna, rispondono comunque entrambe pienamente alle esigenze di chiarezza, operatività e concretezza che ricercano tutti coloro che operano a diverso titolo nell'ambito della tutela della salute e sicurezza sul lavoro, in particolare dovendosi confrontare con gli obblighi formativi.

La tabella prevista nell'allegato III, quale attuazione del dettato normativo previsto dal comma *5-bis* dell'art.32 del DLGS 81/08 s.m. (attuativo, come detto, dell'art.32, comma 1, lettera *c*, legge 98/2013 - già decreto legge 69/2013, c.d. decreto del fare), nel rispondere al mandato normativo, lo fa in maniera precisa e di immediata consultazione, non richiedendo alcun intervento successivo a scopo chiarificativo; un valore che, visti i precedenti in materia, non sembra scontato.

¹⁸ Cfr. *supra*, D.I. 6 marzo 2013, criteri dal 2° al 6°.

¹⁹ Cfr. DLGS 151 del 14 settembre 2015, recante «Disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n.1836 pubblicato in GU n.221 del 23/9/2015.

Non prevista, invece, da alcun mandato normativo specifico, la tabella presente nell'allegato V, offre uno strumento, anch'essa, di assoluta utilità e dalla consultazione facile e intuitiva.

▪ Conclusioni

Vista l'ampiezza e l'eterogeneità delle disposizioni introdotte dall'Accordo del 7 luglio 2016, difficile, ma ancor più inutile, è esprimere un giudizio complessivo.

Certo è che se il monitoraggio, ora disposto per il futuro, se fosse stato realizzato prima che si procedesse alla scrittura di tale testo, senz'altro interventi più efficaci e dalla necessità condivisa, ne sarebbero scaturiti.

Sicuramente l'attendersi al realizzare la sola revisione dell'Accordo del 2006, in tema di disposizioni per la formazione dei Responsabili e degli Addetti dei servizi di prevenzione e protezione (RSPP/ASPP), così come il dare attuazione a quanto introdotto dalla legge 98/2013, avrebbe trovato consenso unanime, anche solamente sul piano del riconoscerne la necessità.

Ad oggi, però, occorre prendere atto che quanto previsto deve essere rispettato e attuato.

L'auspicio, a questo punto, al di là dell'attendere per il prossimo futuro i risultati del monitoraggio sull'applicazione delle disposizioni in materia di formazione, è quello di non vedersi arrivare nei prossimi mesi un ulteriore documento, a chiarimento di quanto previsto con l'Accordo del 7 luglio u.s., o ancor peggio, a modifica e/o integrazione di quanto di recente disposto.