

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 11 - numero 2241 di venerdì 18 settembre 2009

Le novità del correttivo su formazione e organismi paritetici

Un'intervista all'avvocato Rolando Dubini ci chiarisce alcuni dubbi interpretativi sulla formazione dei lavoratori prevista dal Testo Unico: cosa significa collaborare con gli organismi paritetici? L'audio dell'intervista.

google_ad_client

La grande quantità di modifiche al Decreto legislativo 81/2008, apportate dal D.Lgs. 106/2009, ha sollevato alcune questioni e dubbi interpretativi.

I commenti dei nostri lettori ad uno dei primi tentativi di analisi dettagliata delle novità del "decreto correttivo", lo dimostrano. Ma un compito di PuntoSicuro è proprio quello di riprendere eventuali dubbi sulla sicurezza cercando, laddove possibile e con l'aiuto di persone esperte, di trovare la giusta rotta nel mare, a volte impervio, delle normative.

L'avvocato Rolando Dubini, che spesso ci ha fornito il suo parere in merito ai temi inerenti l'aspetto normativo della sicurezza, è sicuramente una delle persone adatte a guidarci. Lo abbiamo incontrato ai margini di un seminario di aggiornamento per RSPP che ha tenuto a Milano e gli abbiamo fatto qualche domanda su uno dei temi più sensibili: la formazione.

Ricordiamo che su questo tema i principali dubbi sono sorti in relazione al comma 12 dell'articolo 37 in merito alla collaborazione con gli organismi paritetici:

Articolo 37 - Formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti

[...]

12. La formazione dei lavoratori e quella dei loro rappresentanti deve avvenire, in collaborazione con gli organismi paritetici, ove presenti nel settore e nel territorio in cui si svolge l'attività del datore di lavoro, durante l'orario di lavoro e non può comportare oneri economici a carico dei lavoratori.

[...]

---- L'articolo continua dopo la pubblicità ----

Intervista a cura di Tiziano Menduto (cliccando sul simbolo è possibile ascoltare le risposte direttamente dalla voce dell'avv. Dubini).

Il problema del rapporto tra aziende e organismi paritetici in merito alla formazione dei lavoratori si era già posto nel passato anche in riferimento alla formulazione testuale del comma 6 dell'articolo 22 nel decreto 626/94. Poi è arrivato il Decreto legislativo 81/2008 con una formulazione leggermente diversa ed ora il D.Lgs. 106/2009 che ha aggiunto alcune cose. Se i cambiamenti possono non apparire sostanziali, tuttavia l'evoluzione della normativa ci può dare qualche segnale chiarificatore. Partiamo da una semplice domanda: cosa sono questi organismi paritetici a cui la normativa, oggi come ieri, rimanda?

Rolando Dubini: Come dice lei questi organismi paritetici sono già stati istituiti e previsti dal decreto 626, quindi c'è una continuità normativa. Diciamo che esprimono un'azione dei sindacati dei lavoratori e delle associazioni dei datori di lavoro che

di comune accordo, all'interno di questi organismi, svolgono un'attività di promozione, di miglioramento della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e anche attività di verifica e di agevolazione per le imprese, limitandoci ad alcuni aspetti attinenti, ad esempio, alla formazione, all'informazione.

Questa funzione, in realtà, era prevista anche per le Aziende Sanitarie Locali.

Infatti se si va a leggere i compiti previsti dalla 626, ribaditi dal decreto 81, c'è anche un'attività informativa e di agevolazione dell'adempimento delle norme per le imprese.

C'è tuttavia una tendenza all'accrescimento dei compiti, delle funzioni e le potenzialità di questi organismi paritetici.

Di questa evoluzione parleremo poi cercando di comprendere l'evoluzione più generale della normativa nell'ambito della formazione. Spendiamo tuttavia ancora qualche parola in merito alla differenza o somiglianza tra organismi paritetici e enti bilaterali.

R.D.: Diciamo che esistono differenze perché, appunto, il nome è differente. Vengono costituiti a volte con modalità diverse e sono presenti anche con differenze territoriali e settoriali.

Però in realtà il decreto 81 ci dice che l'ente bilaterale in sostanza è un organismo equivalente all'organismo paritetico.

Ad esempio, al di là del nome, laddove all'articolo 37 si dice che la formazione dei lavoratori e dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza deve avvenire in collaborazione con gli organismi paritetici, questo vale anche per gli enti bilaterali.

Dunque la verifica che va fatta da parte del datore di lavoro è se nel settore e nel territorio dove si trova l'azienda è presente o l'organismo paritetico o l'ente bilaterale.

Teniamo conto che questi organismi comunque non sono presenti in maniera generalizzata: in moltissime situazioni settoriali e territoriali non esistono assolutamente. Tendenzialmente sono molto frequenti nell'edilizia, in settori ad elevato rischio. In alcune situazioni territoriali sono presenti nel commercio, ad esempio.

Comunque si tratta di vedere, di analizzare se esiste o meno questo organismo, questo ente e lo si chiede alla propria associazione di categoria. Si telefona ad un'associazione e si chiede: "Esiste nel nostro territorio, ai fini del testo unico etc., questo tipo di organismo o ente?"

Perfetto, siamo arrivati al dettaglio di quanto indicato nel testo modificato dal correttivo. Allora, cosa cambia rispetto alla formulazione testuale presente nella 626 e nella formulazione originaria del Testo Unico?

R.D.: Nel correttivo c'è una precisazione. Si tende, a mio parere, ad individuare l'organismo paritetico collocato nel territorio dell'azienda.

Quindi il problema è che la collaborazione deve avvenire non solo se esiste l'organismo paritetico in quanto tale, ma l'organismo deve essere presente nello stesso territorio dove è presente l'azienda.

Questa definizione di territorio porrà dei problemi per capire qual è l'ambito territoriale di riferimento.

Però c'è da dire anche che la collaborazione in sé e per sé, così come viene interpretata da funzionari di questi organismi paritetici - con i quali ho avuto modo in questi anni di parlare - in prima battuta vuol dire che il datore di lavoro avvisa l'organo paritetico dell'intenzione di organizzare un corso, della data prevista per il corso, del docente, del programma formativo che verrà somministrato ai partecipanti.

Quindi è più che altro una collaborazione che si sostanzia inizialmente con una dettagliata informazione. Successivamente l'organo paritetico valuta che tipo di azioni può fare per favorire una migliore azione formativa e informativa.

Stiamo parlando di una validazione data dall'organismo paritetico sulla formazione fatta dall'azienda?

R.D.: Ottima domanda. Il nostro Testo Unico di sicurezza sul lavoro prevede che, ad esempio, la valutazione dei rischi sia compito esclusivo del datore di lavoro, che è l'unico responsabile penale; valutazione che deve però fare in collaborazione con il medico competente.

Il medico competente non è un soggetto che convalida la valutazione: il datore di lavoro potrebbe anche discostarsi dalla collaborazione con il medico competente (chiaramente a suo rischio e pericolo). In questo caso il datore di lavoro non è assolutamente vincolato.

C'è un elemento di libertà imprenditoriale che viene garantito: si assume lui tutte le responsabilità. Può eventualmente discostarsi dal parere del medico competente, perché magari può avere avuto il parere di un altro medico competente, che non è quello nominato nella sua azienda e che può averlo consigliato di non attenersi alle istruzioni del suo medico competente.

L'unico soggetto vincolato alla valutazione è il datore di lavoro che si assume tutte le responsabilità.

Lo stesso vale per la formazione.

Cioè non c'è per quel che riguarda la formazione del lavoratore un obbligo di validazione... Esiste solamente per la formazione del RSPP: cioè la formazione può essere fatta solo da enti o accreditati a livello regionale o riconosciuti come autorizzati, in via generale, dalla legge a fare la formazione. Questo non vale per la formazione dei lavoratori e degli RLS. Non è prevista nessun tipo di validazione.

C'è un parallelo.

Subito dopo l'emanazione del decreto 626 alcuni organi di vigilanza delle ASL tendevano a applicare letteralmente il decreto e, quindi, tendevano ad imporre alle imprese una formazione dei lavoratori che vedesse una sorta di esclusiva da parte della ASL nella sua erogazione.

Vi fu un intervento del Garante della Concorrenza il quale stroncò questo abuso. In sostanza ritenendolo illegittimo alla luce dei principi sulla libera concorrenza.

Quindi se non c'è un vincolo legale alla formazione ? che non esiste per quel che riguarda lavoratore e RLS ? questo organismo paritetico è un organismo che suggerisce e che propone. Ovviamente i suggerimenti e le proposte vanno tenuti in attenta considerazione dal datore di lavoro, perché se l'organismo paritetico dice al datore di lavoro che la formazione è erogata da un soggetto che non è qualificato o che il programma formativo non è quello previsto dalla legge, certamente il datore di lavoro può comportarsi in difformità, tuttavia l'organismo paritetico può avvisare l'organo di vigilanza di questa violazione.

Quindi un conto è prendere la collaborazione per quel che di positivo può fornire in termini di rispetto della legge, un altro conto è che sia per legge obbligatoria la validazione.

Faccio notare che il comma 12 dell'articolo 37 non prevede alcuna sanzione penale, cioè non è un reato.

Quindi l'organo di vigilanza non può contestare la mancata collaborazione in termini penali. Potrebbe al limite, con una disposizione, costringere l'azienda ad una collaborazione. Ma la disposizione è ricorribile in via amministrativa. E' un provvedimento che è molto più debole della prescrizione, perché non ha alla base un'immediata violazione della norma penale.

Per cui possiamo dire che il comma 12 dell'articolo 37, in questa forma, indica un consiglio, qualcosa meno di un obbligo, che val la pena seguire informando l'organismo paritetico della mia formazione per non avere problemi ...

R.D.: Ma non problemi legati ad una validazione.

Facciamo l'esempio di un organismo paritetico o ente bilaterale che mi dice che quel tipo di formazione mia non è adeguato, allora io comunico all'ente bilaterale che io mando i miei lavoratori a un corso di formazione organizzato da una società di servizi, ad esempio di un'associazione industriale, la quale fa svolgere questa formazione da un docente e magari un ispettore di un organo di vigilanza della ASL.

Chiaramente l'ente non può certamente dire che deve validare lui la formazione, perché io mando il mio lavoratore dove il docente è un ufficiale di polizia giudiziaria che opera nei luoghi di lavoro e che sicuramente è più qualificato dell'organismo paritetico nel fornire certe informazioni.

Non c'è nessuna esclusiva.

Io so che ci sono delle prassi che a volte vengono vissute con fastidio dalle aziende, perché scatta questa pressione sulle aziende affinché la formazione sia fatta in via esclusiva con l'organismo paritetico. Questo comporta anche dei costi.

Cosa consiglia ad una azienda che si trova "spinta" da uno di questi organismi o enti a fare formazione presso di loro?

R.D.: Un primo elemento di contrasto lo porrei in questi termini: io andrei a chiedere alla ASL competente per territorio se è vero che la formazione dei lavoratori e degli RLS la devo fare con la validazione dell'organismo paritetico o dell'ente bilaterale. Cioè se, ai sensi del decreto 81, io sono tenuto a fare la formazione in questi termini.

Credo che già questo tipo di richiesta eviterebbe il problema, perché l'organo di vigilanza mi dirà che non esiste nessuna esclusiva, nessun obbligo sanzionato.

In ogni caso la seconda risorsa ? che secondo me bisognerebbe prima o poi percorrere raccogliendo le informazioni sulle richieste fatte, laddove vengano fatte, da alcuni organismi paritetici ? è quella di raccogliere queste informazioni e chiedere al Garante della Concorrenza se corrisponde ai principi dell'ordinamento giuridico nazionale e comunitario la prassi di questi organismi o enti. Cioè il porre all'impresa la richiesta, in termini ultimativi, di svolgere con loro la formazione o comunque previo pagamento di un tutor, corresponsione di un importo per la validazione degli attestati, presenza di un tutor che deve essere retribuito, ...

Mi immagino che questo Testo Unico rimanga inalterato per un po' di anni ...

R.D.: Attenzione: il Testo Unico doveva essere emanato nel 1979, ci sono voluti trent'anni. Il governo attuale non lo cambierà più. L'ha fatto adesso...

Certo ci potranno essere singoli interventi su singoli punti e specialmente i decreti applicativi.

Tuttavia cerchiamo di pensare al futuro della formazione. Questa tendenza del legislatore di spingere alla collaborazione con organismi paritetici o enti bilaterali, non potrebbe evolversi in futuro in un mandato a un qualche ente per fare formazione per i lavoratori?

R.D.: No, secondo me no. L'attuale Ministro del lavoro voleva valorizzare la bilateralità. Quindi sicuramente hanno messo in più punti del Testo Unico, con il decreto correttivo, riferimenti a nuove funzioni e compiti che però possono sempre essere svolti anche da privati.

Non sono compiti esclusivi e non lo saranno mai. Altrimenti saremmo in contrasto con il diritto comunitario e con le leggi

nazionali.

Però scrivere nel Testo Unico che la formazione nell'edilizia dei dirigenti e dei preposti può anche essere fatta dagli organismi paritetici e dalle associazioni dei datori di lavoro e dai sindacati dei lavoratori, avrà un qualche effetto.

Evidentemente quando questi organismi, soprattutto le associazioni dei datori di lavoro, proporranno alle aziende la formazione dei dirigenti e dei preposti potranno dire "corsi previsti da...".

Loro sono citati direttamente come interlocutori: qualche beneficio questo lo può portare, qualche piccolo privilegio a questo canale formativo. Ma nessuna esclusiva.

Anzi c'è da dire una cosa. Siccome adesso hanno previsto la tenuta informatica del documento di valutazione dei rischi e del documento sulla gestione degli appalti in maniera esplicita, sembra che ci sia un qualche favore accresciuto per le nuove tecnologie.

Potrebbe essere che questo incida anche a livello di formazione: tende a estendersi il peso delle tecnologie informatiche a livello di gestione della sicurezza.

In questo tentativo di guardare nelle intenzioni del legislatore, torniamo all'evoluzione nella normativa degli organismi paritetici. Sembrano avere compiti sempre più ampi ...

R.D.: ... sulla carta. Il problema è che non hanno le risorse, non hanno il personale.

Ci sono dei compiti che, secondo alcuni, non potranno mai adempiere. Come quello di asseverare i modelli organizzativi in materia di responsabilità amministrativa. E questo mi è stato detto anche da un magistrato piuttosto noto su questo tipo di argomento.

Tra il dire il fare c'è una bella distanza.

Anche l'Ispesl avrebbe dovuto ricevere per via telematica le cartelle sanitarie, avrebbe dovuto vigilare nelle strutture sanitarie...

Ma poi sono stati ridimensionati i compiti, perché ci si è resi conto che l'Ispesl non era in grado di svolgere queste funzioni.

Quindi un conto è la previsione normativa, un conto è la realtà...

Gli organismi paritetici, comunque, possono avere il loro rilievo.

Ho avuto modo di accertare la loro funzione soprattutto nell'edilizia, e in molti casi è un compito virtuoso, perché realmente prima che ci sia l'intervento ispettivo delle ASL ? che poi diventa anche sanzionatorio e punitivo ? loro avvisano le aziende e le mettono in condizione di evitare le sanzioni realizzando la sicurezza.

Da questo punto di vista possono avere una funzione importante. Però come in tutti i fenomeni bisogna evitare magari situazioni nelle quali si cerca una rendita di posizioni che non è giustificata dall'obiettivo di migliorare la cultura.

Per concludere, sulla formazione ci saranno secondo lei interventi chiarificatori a breve da parte del Ministero del Lavoro, da parte delle Regioni?

R.D.: Sono previsti provvedimenti in sede di Conferenza Stato Regioni. I chiarimenti non li può dare da solo il Ministero del lavoro in quanto la formazione è proprio una materia di competenza regionale.

Quindi il governo stabilisce i principi generali, il Ministero del lavoro può chiarire alcuni punti oscuri, ma in realtà in materia di formazione il problema sono proprio questi provvedimenti della Conferenza Stato Regioni.

Ad esempio, la Conferenza deve preparare il provvedimento sulla Formazione del lavoratore e stabilire i quesiti (articolo 37, comma 2), deve preparare il provvedimento sulla formazione del datore di lavoro che fa il Responsabile del Servizio Prevenzione e Protezione. Questi sono due provvedimenti di grande importanza che potrebbero gettare nuova luce anche sulle modalità di erogazione della formazione e anche sul tema della formazione a distanza.

Quindi sicuramente siamo in attesa di provvedimenti in questa materia.

C'è da dire che, tra l'altro, il decreto correttivo ha rafforzato l'obbligo di formazione: le sanzioni sono aumentate. L'omessa formazione dei lavoratori, dei dirigenti e dei preposti viene punita oggi con sanzioni più severe rispetto allo stesso decreto 81.

E quindi questo è un messaggio. Evidentemente il governo su questa partita vuole investire.

Si tratta da parte di tutti i soggetti che operano nella formazione di cogliere l'occasione, si tratta di intervenire, di fare pressione, di chiedere a livello locale, facendo pressione anche sulle regioni.

Tra l'altro noi siamo in Lombardia, una delle regioni principali... quando si parla di questi temi, anche in Conferenza Stato Regioni, la Lombardia ha un peso enorme. Oltretutto i funzionari della Regione Lombardia che partecipano a queste conferenze, nelle riunioni tecniche, sono dirigenti del massimo livello, nel senso della qualità, capacità e dell'influenza che hanno e che hanno avuto sull'elaborazione del Testo Unico. Quindi è importante che ci sia una spinta in questo senso.

E chi può e deve spingere in questi termini? Le aziende?

R.D.: Più che l'azienda, le associazioni degli operatori della sicurezza.

Ricordiamo che è prevista, in sede di Conferenza Stato Regioni, la definizione dei requisiti per l'addestramento dei lavoratori che devono usare attrezzature che richiedono particolari responsabilità o espongono a rischi gravi. Cioè il famoso patentino per i carrellisti.

Anche questa cosa sarebbe auspicabile che venga definita, magari in termini di non eccessiva complicazione burocratica e sfruttando anche le tecnologie informatiche. Tecnologie informatiche relative a certi aspetti, perché ovviamente l'addestramento implica la guida e la prova del mezzo di lavoro. Sarebbe bene avere un documento con modalità di addestramento definite, chiare, non ambigue. Cioè qualcosa di diverso rispetto a quello che è stato fatto per i Responsabili del Servizio Prevenzione e Protezione, dove la soluzione è un po' pasticciata, un po' complicata. Molto meglio si è fatto per i coordinatori dei cantieri.

Dunque, in conclusione, cosa devono fare oggi le aziende?

R.D.: Direi che non si tratta solo di aspettare, si tratta di fare la formazione.

Le aziende, visto che c'è questo obbligo per dirigenti e preposti così ben chiarito, si stanno dando da fare. Quindi la formazione bisogna farla bene, di buona qualità, aggiornarla periodicamente.

Adesso lo strumento c'è. Il decreto 81 è ormai stabile. I chiarimenti non possono modificare quello che è scritto nel decreto. Si tratta di avere quei provvedimenti applicativi.

Ma comunque per i lavoratori abbiamo un programma definito: l'articolo 37 dice che cosa bisogna fare. L'articolo 37, comma 7, dice ai dirigenti e preposti che cosa bisogna insegnare. Si tratta ora di insegnarlo.



Questo articolo è pubblicato sotto una [Licenza Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

www.puntosicuro.it