

Salute e sicurezza sul lavoro - Accordo stato-regioni formazione RSPP - Commento

1. Premessa

L'atteso accordo Stato Regioni 7 luglio 2016 -pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 193 del 19 agosto 2016 -, oltre a rivedere l'accordo relativo alla formazione dei responsabili del servizio di prevenzione e protezione (del 26 gennaio 2006), interviene anche sui alcuni temi relativi alla formazione dei lavoratori:

- formazione con modalità e-learning;
- enti bilaterali
- formazione dei lavoratori addetti alle attrezzature (accordo 22 febbraio 2012)
- riconoscimento dei crediti formativi (dl 69/2013)

2. La formazione dei responsabili del servizio di prevenzione e protezione

In premessa occorre precisare che

- *l'accordo abroga espressamente gli accordi del 2006 sulla formazione del RSPP*
- *entra in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione (nella Gazzetta ufficiale) (quindi il 3 settembre 2016)*
- *per un anno dalla entrata in vigore dell'accordo possono essere avviati corsi rispondenti ai criteri degli accordi del 2006 relativamente alla formazione di RSPP e ASPP.*

Nel preambolo, l'accordo precisa alcuni aspetti di portata generale.

Tra questi si sottolinea, in particolare, quello riferito alla formazione erogata con la modalità e-learning, che viene ammessa solo se espressamente prevista da norme, accordi stato-regioni o dalla contrattazione collettiva. Ancora una volta, quindi, la Conferenza stato-regioni manifesta la propria contrarietà di fondo alla estensione generale di questa modalità innovativa di formazione, che invece, secondo Confindustria, va ulteriormente estesa, sia pure in coerenza con le peculiarità dei diversi percorsi formativi.

Non è chiarito espressamente se questa disposizione sia riferita solamente alla formazione dei RSPP o se abbia portata generale. Tuttavia, tenendo anche presente il riferimento contenuto al punto 12.7 dell'accordo e la terza delle premesse all'accordo (peraltro non formalizzata nel corpo del documento), dovrebbe preferirsi la soluzione più ampia.

Questo porta all'ulteriore incongruenza che la formazione relativa ai lavoratori, laddove erogata con le modalità e-learning, non sembra poter essere più gestita (come soggetto formatore) dal datore di lavoro, non rientrando questi tra i soggetti individuati dall'accordo in commento. Una interpretazione del genere sembra tuttavia eccessiva, in quanto modificherebbe profondamente l'accordo del 2011. E poiché l'accordo del 2016, dove ha voluto, ha espressamente modificato gli accordi precedenti, dovrebbe ritenersi che il datore di lavoro possa continuare ad essere soggetto formatore anche laddove eroghi la formazione in modalità e-learning ai propri lavoratori.

1. Titoli di studio ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge validi ai fini dell'esonero dalla frequenza di corsi di formazione.

Si evidenzia, in particolare, il riferimento al possesso di un certificato universitario attestante il superamento di uno o più esami relativi ad uno o a più insegnamenti specifici del corso di laurea nel cui programma siano presenti i contenuti previsti nell'accordo o al possesso di un attestato di partecipazione ad un corso universitario di specializzazione, perfezionamento o master i cui contenuti e le relative modalità di svolgimento siano conformi ai contenuti dell'accordo. La previsione presenta numerosi profili di incertezza, sia con riferimento all'oggetto dell'esonero (che sembrerebbe essere tutti e tre i moduli A, B e C, mentre i corsi universitari esonerano solamente dai moduli A e B, visto il tenore dell'art. 32 del D.lgs n. 81/2008) sia relativamente alla individuazione dei requisiti per la loro sovrapposibilità all'accordo (per contenuti e modalità di svolgimento).

L'accordo esonera espressamente dai moduli A e B ingegneri ed architetti in possesso del titolo di laurea conseguita secondo il vecchio ordinamento.

2. Soggetti formatori.

Al di là dell'elenco dei soggetti abilitati a svolgere l'attività formativa, si evidenzia il passaggio inerente le associazioni sindacali, datoriali e dei lavoratori. Queste, purché comparativamente più rappresentative al livello nazionale, sono qualificate come soggetti formatori. La nota relativa a questo punto dell'accordo – in antitesi rispetto a quanto previsto dal precedente accordo del 5 ottobre 2006, punto 4 – chiarisce che, qualora le associazioni si avvalgano di strutture di propria diretta ed esclusiva emanazione, queste debbano essere accreditate. Dunque, per le associazioni di rappresentanza viene introdotto – rispetto alla previgente normativa - una duplice limitazione: la diretta ed esclusiva emanazione e l'accreditamento.

Per quanto riguarda gli organismi paritetici, l'accordo presenta evidenti incongruenze. In primo luogo, il ripetuto richiamo alla rappresentatività delle parti costituenti gli organismi appare ultronea rispetto alla già chiara definizione di legge (art. 2, comma 1, lett. ee). Inoltre, appare improprio riferire la rappresentatività agli stessi organismi e non alle associazioni costituenti.

Per quanto riguarda le associazioni sindacali e datoriali e i relativi organismi paritetici, l'accordo introduce il limite dello "specifico settore di riferimento". Non è chiaro, innanzitutto, se il limite valga solamente per gli enti bilaterali o anche per le organizzazioni di essi costitutive. Inoltre, non si chiarisce cosa si intenda per settore (che potrebbe essere riferito a numerosi parametri, da quello del contratto applicato all'inquadramento previdenziale alla macrodistinzione tra industria, artigianato e commercio, etc).

3. Requisiti dei docenti

L'accordo estende espressamente l'applicazione dei requisiti del DM 6 marzo 2013 anche alla formazione rivolta a RSPP e addetti. Sebbene la disciplina transitoria (punto 14) consenta, per i primi dodici mesi, di erogare la formazione nel rispetto dell'accordo Stato regioni del 2006 (che prevedeva per il docente il requisito della esperienza biennale in materia di salute e sicurezza), sembra opportuno e cautelativo interpretare la non chiara lettera dell'accordo (e salve eventuali differenti indicazioni del Ministero del lavoro) nel senso che, anche nel periodo transitorio, si applica il requisito formativo dei docenti previsto dal DM del 2013. Questo anche perché il DM è in vigore dal 2014 e, diversamente opinando, i requisiti per svolgere attività formativa in favore dei lavoratori sarebbero paradossalmente maggiori rispetto a quelli richiesti per erogare la formazione ai RSPP.

4. Metodologia di insegnamento e apprendimento

L'allegato IV individua la metodologia per la formazione relativa al modulo B. Molte sarebbero le osservazioni di carattere giuslavoristico inerenti alcune affermazioni contenute nel testo (es. la definizione di responsabile, poi coordinatore, poi figura manageriale del RSPP con relativa formazione; la caratterizzazione per il ruolo manageriale di perseguimento e sostegno al raggiungimento degli obiettivi individuati dal datore di lavoro). Limitandosi alle indicazioni metodologiche, va evidenziato che, secondo l'allegato IV, le dodici unità didattiche previste nell'accordo non riportano i contenuti della formazione ma solamente la tipologia dell'argomento da trattare, mentre i contenuti saranno riportati, insieme ad altri elementi, nell'apposito progetto formativo redatto

dal soggetto formatore (in realtà, l'accordo riporta i contenuti minimi, sia pure evidentemente in forma sintetica). Particolare attenzione viene dedicata alle verifiche, *in itinere* e finale.

L'allegato II disciplina la formazione con modalità e-learning. Si evidenzia che le verifiche (intermedie e finale) non appaiono più obbligatoriamente svolte in presenza (criticità che in passato aveva limitato notevolmente il ricorso a questa modalità formativa).

5. **Articolazione, obiettivi e contenuti del percorso formativo.**

Mentre il modulo A appare sostanzialmente in linea (per durata e contenuti) con l'accordo del 2006, il modulo B ha una durata che va da 48 a 64 ore (rispetto alle 12-68 dell'accordo del 2006) e la parte generale (integrata da una formazione specialistica per alcuni settori produttivi) è comune ai diversi settori e non è più distinta, per contenuti e durata, a seconda dei diversi macrosettori ATECO. Le previsioni relative al modulo C appaiono in linea, per contenuti e durata, con le previgenti disposizioni.

La previsione della durata di 48 ore comune a tutti i settori produttivi appare eccessiva se riferita alle esigenze di RSPP/ASPP che operano internamente in aziende a basso rischio (es. uffici). Sarebbe stato opportuno prevedere una durata inferiore incrementandola per le aziende a rischio maggiore.

6. **Riconoscimento formazione pregressa**

L'accordo fa ovviamente salvi tutti i titoli acquisiti sulla base della formazione ricevuta secondo le previsioni dell'accordo del 2006. Solamente in caso di cambiamento di settore produttivo, sarà necessario integrare il percorso formativo (deve ritenersi che l'integrazione riguardi sia i contenuti che la durata previsti nel nuovo accordo). La tabella di corrispondenza che dovrebbe chiarire tale raccordo appare incompleta (a meno che l'assenza di riferimenti non si debba interpretare come assenza di ogni riconoscimento): da un lato, mancano le ore integrative relative al cambiamento di settore produttivo, dall'altro non si comprende l'assenza di ogni confronto relativamente ad alcuni settori.

Accordo 2006	Credito accordo 2016	
	Modulo B comune	Modulo B specialistico
Modulo B1 – 36 ore Totale		Totale per SP1
Modulo B2 – 36 ore Totale		Totale per SP1
Modulo B3 – 60 ore Totale		Totale per SP2
Modulo B4 – 48 ore Totale		
Modulo B5 – 68 ore Totale		Totale per SP4
Modulo B6 – 24 ore		
Modulo B7 – 60 ore Totale		Totale per SP3
Modulo B8 – 24 ore		
Modulo B9 – 12 ore		

L'accordo precisa, poi, che – per un periodo massimo di 5 anni - l'eventuale frequenza del modulo B generale o specialistico vale come aggiornamento per i responsabili e gli addetti formati secondo l'accordo del 2006. Deve quindi ritenersi che la disposizione vale per chi non cambia settore produttivo, costituendo invece formazione obbligatoria integrativa per chi cambia settore. L'accordo non indica né il termine finale per l'integrazione della formazione né le conseguenze dell'inadempimento di tale prescrizione. Lo stesso problema interpretativo si pone per i soggetti che saranno formati secondo le vecchie regole nell'anno successivo alla entrata in vigore dell'accordo del 2016 (su questi aspetti sarebbe auspicabile un chiarimento da parte del Ministero del lavoro).

7. **Aggiornamento**

Ferma la consueta logica della esclusione di corsi di mera ripetizione ma legati ad innovazioni normative o pratiche, la durata dell'aggiornamento è di 20 o 40 ore quinquennali, erogabili anche totalmente in modalità e-learning.

Per quanto riguarda la partecipazione a convegni o seminari, essa può integrare al massimo la metà dell'orario previsto per l'aggiornamento e gli eventi devono essere "*organizzati e realizzati*" da uno dei soggetti formatori previsti dall'accordo.

Posto che la partecipazione a seminari e convegni comporta il riconoscimento di crediti, è opportuno prestare attenzione alla registrazione delle presenze ed alla conservazione della relativa documentazione.

L'accordo esclude espressamente che costituiscano forme di aggiornamento la partecipazione a corsi per l'ottenimento di qualifiche specifiche (a titolo esemplificativo, corsi per dirigenti e preposti o per le emergenze). Costituiscono, invece, valida forma di aggiornamento la frequenza di un corso di aggiornamento per formatore (ai sensi del DM 6 marzo 2013) e di coordinatore per la sicurezza (e "*viceversa*", recita l'accordo).

Per quanto riguarda la decorrenza dell'aggiornamento, l'accordo fa decorrere l'obbligo dalla conclusione del modulo B comune (come in precedenza), e non dalla conclusione degli eventuali moduli specialistici per gli addetti e dalla conclusione del modulo C per i responsabili. Per i soggetti esonerati dalla formazione, l'obbligo decorre dalla data di entrata in vigore del D.lgs n. 81/2008 (ossia del 15 maggio 2008) o dal conseguimento della laurea (se successiva a tale data).

L'omissione o il ritardo nell'aggiornamento comportano la sospensione dell'esercizio della funzione. Restano ferme le sanzioni per i "soggetti obbligati", ossia per il datore di lavoro che si avvalga di un addetto o responsabile privo del requisito formativo ("sanzioni previste per i soggetti obbligati", recita formalmente l'accordo, che consistono nell'aver nominato un RSPD senza i requisiti e, quindi, non averlo nominato affatto – Cass., 21 maggio 2014, n. 20682). Lo stesso concetto viene ripetuto con riferimento all'aggiornamento relativo a tutte le figure della sicurezza per le quali la formazione costituisca un titolo abilitativo (es. coordinatore per la progettazione e l'esecuzione, addetti al primo soccorso, operatori di attrezzature che richiedono una formazione particolare, etc).

Sembra erronea l'indicazione secondo cui responsabili e addetti devono poter dimostrare "*in ogni istante*" di aver partecipato a corsi di "*formazione*" della durata minima di legge nel quinquennio precedente, ossia quello precedente a quello in corso.

Una disposizione di natura transitoria "consente" di completare l'eventuale aggiornamento relativo al quinquennio in corso alla data di entrata in vigore dell'accordo secondo le nuove regole: dunque sembra trattarsi di una indicazione non vincolante ("*potrà essere realizzato*"), lasciando intendere che l'obbligo del rispetto delle nuove regole vigerà solamente dal primo quinquennio con decorrenza successiva all'entrata in vigore dell'accordo stesso. Quindi il completamento dell'aggiornamento nell'eventuale quinquennio in corso al momento dell'entrata in vigore dell'accordo potrà essere condotto secondo le regole (tutte, ivi compresa durata e modalità, oltre che contenuti) previgenti.

3. **Disposizioni integrative e correttive alla disciplina della formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro**

1. **Formazione del datore di lavoro che svolge la funzione di RSPD**

a. Al datore di lavoro in possesso dei requisiti per lo svolgimento diretto della funzione di RSPD viene riconosciuta la legittimazione ad erogare la formazione ai propri dipendenti, anche se non in possesso del requisito della capacità formativa previsto dal DM 6 marzo 2013. Questa disposizione non chiarisce se si intenda così esclusa l'applicazione di tutto il DM richiamato o solamente la parte dei requisiti relativa alla capacità didattica, peraltro di difficile distinzione rispetto ai requisiti di esperienza e conoscenza richiamati nella premessa del medesimo decreto. A tal proposito sarà necessario un espresso chiarimento del Ministero del lavoro.

b. Il datore di lavoro di un'azienda a rischio medio/alto può seguire il corso di formazione per lo svolgimento della funzione di RSPP per aziende a rischio basso se i lavoratori svolgono tutti attività a rischio basso. Al mutare di tale condizione, essi dovranno integrare la propria formazione in relazione alle mutate condizioni di rischio. La disposizione, sicuramente intesa a rendere la formazione coerente con la valutazione dei rischi, appare pienamente condivisibile, pur lasciando il dubbio della configurabilità della fattispecie concreta che vede i lavoratori svolgere "tutti" un'attività a rischio basso all'interno di una azienda il cui macrosettore ATECO sia medio/alto. La disposizione che contempla l'ipotesi inversa (previsione dell'obbligo formativo per rischio medio/alto in una azienda classificata a rischio basso secondo il macrosettore ATECO in cui siano presenti "alcuni" lavoratori che eseguono lavorazioni a rischio medio/alto) appare incongruente sotto un differente profilo: basta infatti un solo lavoratore che svolga attività a rischio medio/alto per far scattare l'obbligo di formazione per rischio medio/alto.

2. Formazione del medico competente

Il medico competente dipendente del datore di lavoro è esonerato dalla formazione relativa ai lavoratori. Mentre la prima motivazione, inerente la professionalità del medico legata alla formazione continua, appare senz'altro coerente (potrebbe ritenersi speciale rispetto alla formazione per i lavoratori), l'altra (relativa alla collaborazione con il datore di lavoro e con il RSPP alla valutazione dei rischi) appare di difficile lettura: l'attività valutativa dei rischi, infatti, dovrebbe presupporre – di per sé – una competenza in materia di sicurezza ancor più approfondita di quella dei lavoratori (com'è nel caso del RSPP).

3. Riconoscimento della formazione dei pubblici ufficiali e incaricati di pubblico servizio

La disposizione è volta ad esonerare dai corsi di formazione per RSPP tutti i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio che, non più in servizio, abbiano svolto per almeno 5 anni "attività tecnica" in materia di salute e sicurezza. Non è chiaro cosa si intenda per "attività tecnica", mentre è ben chiara la finalità della norma: il personale ispettivo non più in servizio è ritenuto in grado di svolgere le funzioni di RSPP svolgendo solamente il modulo C.

4. Formazione dei lavoratori somministrati

La disposizione, modificando il testo del punto 8 dell'accordo stato-regioni del 21.12.2011, pone a carico del somministratore gli obblighi formativi, di informazione e addestramento sull'uso delle attrezzature di lavoro (pur non essendo indicato nel testo, sembra restare fermo che il resto della formazione, informazione e addestramento è a carico dell'utilizzatore). Questi obblighi, posti a carico del somministratore, possono essere concordemente assunti dall'utilizzatore. La modifica mutua i contenuti dell'art. 35, comma 5, del D.lgs n. 81/2015, che ha abrogato l'art. 3, comma 5, del D.lgs 81/2008.

5. Mutuo riconoscimento dei progetti sperimentali in e-learning per la formazione specifica ex accordo art. 37, paragrafo 3.

A parte la scarsa chiarezza del titolo, la disposizione appare estremamente "burocratica", prevedendo le condizioni alle quali tra le Regioni opera il "mutuo" riconoscimento di progetti di formazione in modalità e-learning.

6. E-learning per la formazione specifica ex accordo art. 37

L'accordo stato-regioni del 21.12.2011 limitava la possibilità di ricorso alla modalità e-learning alla sola formazione generale. La disposizione in esame estende questa possibilità anche alla formazione specifica per le aziende classificate a basso rischio e per i lavoratori che non accedano ai reparti produttivi (paragrafo 4 dell'accordo 21.12.2011), ponendo alcune condizioni (in particolare, che i lavoratori svolgano mansioni a rischio basso, restando esclusa la modalità formativa in esame relativamente ai lavoratori che, in una azienda classificata a rischio basso, svolgono mansioni a rischio medio o alto).

7. Organizzazione dei corsi di formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro

Fermo restando il limite dei 35 discenti per aula relativamente alla formazione, per quanto riguarda l'aggiornamento si prevede la possibilità di adempiere all'obbligo attraverso la partecipazione a seminari e convegni nel limite del 50% del monte ore previsto (l'accordo stato-regioni del 25.7.2012 limitava tale possibilità ad un terzo del monte ore).

L'allegato V riepiloga i criteri per l'organizzazione della formazione, anche relativamente alle attività la cui disciplina non è rimessa agli accordi stato-regioni (RLS, dirigenti e preposti), per le quali i criteri devono ritenersi non vincolanti ma sicuramente rispondenti ai requisiti di legge.

8. Modifiche agli accordi stato-regioni relativamente alla esclusione degli enti bilaterali

La modifica riguarda l'esclusione generale della legittimazione degli enti bilaterali per la formazione ai fini di salute e sicurezza in quanto non contemplati dalla normativa sulla sicurezza (che richiama esclusivamente gli organismi paritetici e li distingue dagli enti bilaterali, facendo salvi questi ultimi all'art. 51, comma 4 del D.lgs n. 81/2008, laddove previsti da accordi).

9. Controllo della formazione.

L'accordo rinvia ad un successivo ulteriore accordo la definizione delle modalità di monitoraggio e controllo dello svolgimento dell'attività formativa, previa consultazione delle parti sociali.

10. Disciplina del riconoscimento dei crediti formativi relativamente a percorsi formativi che si sovrappongono, in tutto o in parte, tra di loro.

La premessa all'accordo richiama i contenuti dell'allegato III, attraverso il quale viene data attuazione alla previsione del decreto legge n. 69/2013 (convertito con modificazioni dalla legge 98/2013). Va evidenziato che l'accordo prende in considerazione, anche in questo caso, anche percorsi formativi non rimessi alla competenza della Conferenza Stato-regioni.

È il caso, ad esempio, della formazione ed aggiornamento degli RLS, la cui disciplina è invece interamente rimessa dalla legge (art. 37, comma 11, D.lgs n. 81/2008) alla contrattazione collettiva, con la conseguenza che, ad esempio, la periodicità annuale dell'aggiornamento non può ritenersi vincolante per il datore di lavoro laddove non sia prevista dalla contrattazione collettiva.