

CONSIDERAZIONI A MARGINE DELLE LINEE APPLICATIVE DEGLI ACCORDI SULLA FORMAZIONE

Dopo lunga -ancorchè non problematica- gestazione, la montagna Stato Regioni ha partorito.

La lieta novella è stata ratificata il 25 luglio in sede di Conferenza unificata.

Credo di arrivare buon ultimo a svolgere alcune considerazioni – in parte a latere- sui contenuti di tali Linee applicative. Come talvolta accade agli ultimi, ho il vantaggio di avere sotto sguardo una serie di riflessioni e di prese di posizione.

Posto che le Linee applicative non aggiungono granché ad una (doverosa) lettura attenta e ponderata degli Accordi del 21 dicembre 2011, cerchiamo tuttavia di porre in evidenza -grazie anche ai commentatori che hanno preceduto- quanto di buono e quanto di inconcepibilmente approssimativo ci viene mostrato dall'Accordo del 25 luglio 2012.

Cominciamo dal *peius*, che è largamente rappresentato. (Anche perché, ci ammonisce S.Kierkegaard, “*si deve lasciare al riso ciò che il riso ha diritto di esigere*”).

Subito si segnala, con forza autonoma, un passaggio che dice pur qualcosa su chi -e non sono pochi- aveva il compito (retribuito) di fornire una normazione anche formalmente accettabile, oltre che giuridicamente rigorosa.

Al punto “**Efficacia degli Accordi**” le Linee applicative ricordano come per la formazione di dirigenti e preposti l'applicazione dei contenuti dell'Accordo ex art. 37 sia facoltativa; ponendosi però l'onere, diversamente, di provare che la formazione “*sia stata progettata e realizzata in modo coerente rispetto alle previsioni dell'Accordo ex art. 37..*”

Ed ecco la prosecuzione: “*Resta inteso che il datore di lavoro potrà ottemperare all'obbligo.. anche per mezzo di attività formativa progettata e/o realizzata in modo difforme [ancorchè coerente] rispetto ai precetti di cui all'Accordo ex art. 37... non potendosi, in tale ipotesi, avvalere della presunzione (ovviamente semplice) del rispetto delle disposizioni di legge per mezzo di corsi conformi a quelli descritti nell'Accordo stesso.*”

Posto che la decisione di conformità, in sede di giudizio, è in ogni caso rimessa al giudice (anche nel caso di presunzione semplice), l'articolata banalità appena riportata -del tutto inutile- sembra fatta apposta per rafforzare la convinzione secondo la quale chi non è stato in grado di capire gli Accordi del 21 dicembre 2011 neppure sarà in grado di capire le Linee interpretative e applicative.

Vi sono poi locuzioni che ricorrono spensieratamente: “*a titolo meramente esemplificativo*”, “*senza che l'elencazione che segue possa dirsi esaustiva*”, “*sempre e solo a titolo esemplificativo*”, “*quali esempi*”; (si immagini il compito improbo dei migliori esperti ministeriali e delle Regioni i quali siano chiamati -senza restrizioni temporali- a dover stabilire <elencazioni non esaustive> e un numero limitatissimo di <esempi>).

Vi è poi la singolare decisione: “*..il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano convengono che tali termini [di applicazione degli Accordi] si debbano in ogni caso identificare sempre nella data dell'11 gennaio 2012, data di pubblicazione degli Accordi nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.*” invece che alla scadenza del quindicesimo giorno dalla pubblicazione in Gazzetta.

Questo non è solamente un mostro giuridico, come giustamente rileva R.Dubini. E' il segno della <miseria> e dell'estenuante trattativa che caratterizza l'operato della Conferenza Stato

Regioni.

Se ne potrebbero raccontare, al proposito (..vero Bolzano?). Ma la prova provata è nello stravolgimento del testo inviato dal Ministero del Lavoro il 20 marzo 2012.

In quello veniva argomentata, quanto alla natura giuridica degli Accordi, la loro valenza normativa.

Essi sono pertanto *“soggetti al principio generale di diritto in forza del quale ogni atto a rilevanza normativa va pubblicato in Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e entra in vigore, se non contiene esso stesso una diversa regolamentazione, il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione.”*

Poiché, come risaputo, il pasticcio era stato combinato negli Accordi del 21 dicembre col doppio riferimento alla data di pubblicazione e a quella dell'entrata in vigore, il testo che stiamo considerando era <costretto> a concludere: *“L'entrata in vigore degli Accordi resta, tuttavia, irrilevante ove gli Accordi individuino come termine temporale di riferimento la “pubblicazione” dell'accordo, la quale andrà, quindi, sempre individuata nell'11 gennaio 2012”*.

Della dignità di quel ragionamento nulla è rimasto nella formulazione del 25 luglio.

Non sono cose, queste, in grado di spostare l'asse terrestre. Ma poi non ci si lamenti se il montare di insofferenza, legato anche a un non irragionevole bisogno di efficienza, porta a proposte di modifica costituzionale delle competenze.

Altra cosa curiosa è il bisogno di specifica che *“il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali non provvede ad alcun accreditamento rispetto agli organismi paritetici”* e che *“non può essere attribuita alcuna valenza, ai fini del possesso dei requisiti di rappresentanza di cui alla legge, all'eventuale inoltro al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali di documentazione finalizzata al citato <accreditamento>.”* Specifica apprezzabile, utile ai DdL spesso preda di imbonitori.

Conservo tuttavia una qualche memoria di un andazzo che è stato lasciato durare pur sempre troppo.

Un atto chiaro di contrasto è rappresentato dal mancato accoglimento della segnalazione di costituzione di un OPT a nome EFEI (per mancanza di rappresentatività) da parte della DPL del Verbano Cusio Ossola, in data, però, 16 maggio 2012.

Sbaglia tuttavia chi, come il Presidente di Aifos, Rocco Vitale, vuol “puntualizzare” *“come il Ministero del Lavoro non provvede ad alcun “accreditamento” degli Organismi paritetici né riconosce alcuna capacità di rappresentanza.”*

Sbaglia per due motivi: primo, perché quel passaggio ha come chiari destinatari gli organismi fasulli; secondo, perché gli organismi, invece, legittimi, hanno già riconosciuta la qualità/capacità di rappresentanza.

Altra grave determinazione (ma era già grave nell'Accordo ex art. 37; frutto, essa, di violente pressioni da parte di lobby datoriali) è quella relativa alla formazione dei dirigenti per la quale è prevista una durata (si aggiunge un superfluo: *“minima”*) di 16 ore (1).

Prima di evidenziare gli ulteriori guasti apportati dalle Linee applicative, vorrei richiamare l'attenzione su un aspetto che non mi sembra sia stato adeguatamente considerato:

(1) infelice “sensibilità” delle Regioni. Eppure per i dirigenti non si poteva porre concretamente il problema dei costi per la formazione; inoltre, per essi, nell'Accordo ex art. 37 già era previsto l'utilizzo anche esclusivo della modalità e-learning. Sembra, piuttosto, esser stata posta -e subita- una questione di principio.

l'Accordo ex art. 37, al punto 6, parla della formazione dei dirigenti *“così come definiti dall'art. 2 ..in riferimento a quanto previsto dall'art. 37, comma 7, ..e in relazione agli obblighi previsti all'art.18”* del D.Lgs. 81/08.

Stiamo dunque parlando di dirigenti oggetto di delega di funzioni, ex art. 16, o depositari *de facto* di una posizione di garanzia che li “sostituisce” al datore di lavoro (art. 299) in realtà produttive complesse.

Ebbene, per tali figure di cruciale importanza possono bastare 16 ore di formazione, mentre per dare un minimo di strumenti al RLS ne servono almeno 32. Questa è la cultura della prevenzione con la quale dobbiamo confrontarci.

Le Linee applicative riescono a fare di peggio. Esse decidono che *“il dirigente che dimostri di aver svolto.. una formazione con i contenuti previsti all'art. 3 del D.M. 16/01/1997 o con i contenuti del Modulo A per ASPP/RSPP, anche se di durata inferiore, non è tenuto a frequentare il corso di formazione..”*

Posto che non v'è una relazione del tutto acausale tra durata e contenuti in un progetto formativo, è qui sconcertante e ingiustificabile la..clausola di cedevolezza rispetto a una formazione svolta secondo i contenuti dell'art. 3 del del D.M. 16 gennaio 1997. L'art. 3 del D.M. in questione, a dire il vero, riguardava soltanto i *“datori di lavoro che possono svolgere direttamente i compiti propri del responsabile del servizio di prevenzione e protezione”*. E, soprattutto, esso è stato superato dalla legislazione intervenuta.

Vorrei porre in evidenza come non a caso il D.Lgs. 81/08 abbia richiesto una riconsiderazione e un adeguamento della valutazione dei rischi e del documento conseguente; così come, per altro verso, nei contenuti formativi previsti dal D.M. in oggetto non potessero venir considerati (...<a titolo meramente esemplificativo>) la responsabilità amministrativa (e penale) delle persone giuridiche, i modelli di organizzazione e di gestione in materia di SSL, la gestione della documentazione tecnico amministrativa, i rischi da stress lavoro-correlato o collegabili alle differenze di genere, età, provenienza da altri paesi e alla tipologia contrattuale, etc.

Ora invece un dirigente che sia in grado di certificare una formazione obsoleta e inadeguata svolta a febbraio del 1997, dimostrerà di aver svolto una formazione *“adeguata e specifica”*, coerente con i contenuti dell'Accordo ex art. 37, punto 6, e sarà dunque esonerato dall'obbligo.

Il capolavoro dell'insipienza viene però raggiunto nella parte relativa alla ***“Collaborazione degli organismi paritetici alla formazione”***; a dimostrazione -si vedrà- della qualità elaborativa (e della limpidezza di stesura) che la Conferenza Stato Regioni apporta, ormai pervicacemente (si veda -qui ad unica, sconsolante esemplificazione-, quanto potrà accadere entro i prossimi tre anni, rispetto all'abilitazione per l'utilizzo di attrezzature; cfr. Tab. III).

La premessa: in data 20 marzo 2012, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali trasmette alla Presidenza del Consiglio ed alla Segreteria della Conferenza permanente le *“Linee guida interpretative...”*, per l'iscrizione all'ordine del giorno nella prima riunione utile della Conferenza medesima.

Il Ministero, nel rappresentare che *“il testo delle suddette linee-guida è stato concordato con il Coordinamento regionale degli Assessorati alla Salute e alla Formazione e condiviso con il Ministero della salute..”* segnala l'urgenza dell'approdo in Conferenza permanente.

Il testo, nella parte relativa alla collaborazione degli OO.PP. con riguardo alla formazione, presenta un aspetto significativo e positivo di quello che, senza urgenza, diverrà l'Accordo del 25 luglio.

Tale aspetto è rappresentato dall'abbandono della <diarchia> enti bilaterali- organismi

paritetici per quanto concerne salute e sicurezza sul lavoro e, per quanto qui di specifico, dell'obbligo di collaborazione in materia di formazione ex art. 37, comma 12, del D.Lgs. 81/08.

Ne discende che al datore di lavoro si *“impone”*(2) l'obbligo di collaborazione, consistente nel *“mettere i medesimi [OO.PP.] a conoscenza della volontà di svolgere una attività formativa; ciò in modo che essi possano, se del caso, svolgere efficacemente la funzione di consulenza alle imprese (3) che il “testo unico” attribuisce loro, attraverso proprie proposte (4) al riguardo.”*

Seguono alcune specificazioni, la più interessante delle quali -già presente nell'Accordo ex art. 34- è quella che ricomprende anche gli enti bilaterali tra i soggetti formatori per i datori di lavoro che svolgano la funzione di RSPP.

Previsione, come si evince, assolutamente residuale; riferita solo agli (eventuali) enti formativi degli EE.BB. ed esclusivamente nei riguardi dei DdL/RSPP; e che non ha comunque pertinenza con la richiesta di collaborazione ex art. 37, comma 12.

D'altronde la <diarchia> scorrettamente posta dall'Accordo ex art. 37, *contra legem* (art. 37, comma 12), seguita a pesare.

La stessa Regione Lombardia, nella circolare in dirittura d'arrivo in ordine all'applicazione degli Accordi del 21 dicembre, deve confrontarsi con questo portato.

Lo risolve accettando la previsione che gli EE.BB., in quanto soggetti legittimati (dall'Accordo del 21 dicembre ex art. 34), possano svolgere la formazione per i DdL/RSPP. Mentre con riguardo alla formazione dei lavoratori e rispetto all'obbligo di collaborazione, individua *“prioritariamente”* l'organismo paritetico.

In questa logica propone il repertorio degli OO.PP. operanti nella regione.

Solo in assenza dell'OP Provinciale ed anche di quello Regionale, il DdL *“può rivolgere la propria richiesta all'ente bilaterale esistente nel territorio di riferimento e per il settore di attività nel cui atto costitutivo [?] è prevista la programmazione di attività formative.”*

Questi contorcimenti logico-sintattici segnano la difficoltà ad uscire dalla dicotomia ed avranno risoluzione solo quando ci si deciderà a rispettare il dettato della fonte primaria (5). Oppure -sia come sia- quando il legislatore dirà una parola definitiva.

Stiamo però per giungere al capolavoro.

Le Linee applicative così considerano: *“La Premessa all'Accordo ex art. 37, puntualizza che: “Ove la richiesta riceva riscontro da parte dell'ente bilaterale o dell'organismo paritetico, delle relative indicazioni occorre tener conto nella pianificazione e realizzazione delle attività di formazione...”. La richiesta va avanzata ad un OP, anche con semplice comunicazione per posta elettronica: purchè contenga *“indicazioni sufficienti.. a poter permettere all'organismo paritetico di comprendere il tipo di intervento formativo di riferimento e, quindi, mettendolo nelle condizioni di poter supportare il datore di lavoro al riguardo.””**

(2) lo recitava il testo del 20 marzo: *“Ne discende che il datore di lavoro che richieda -come l'art. 37, comma 12, del d.lgs. 81/08 gli impone- la collaborazione di tali organismi..”*; il verbo, a carattere imperativo, scompare del tutto nella formulazione del 25 luglio 2012.

(3) *“di consulenza alle imprese”* è tolto nella formulazione del 25 luglio 2012.

(4) ma l'Accordo del 21 dicembre poneva miglior determinazione usando il termine *“indicazioni”*.

(5) in realtà potrebbe essere all'opera una tettonica di assestamento nella direzione del riconoscimento delle funzioni attribuite ai soli organismi paritetici in materia di SSL. La circolare n. 13 del 5 giugno 2012 *“nozione organismi paritetici nel settore edile – soggetti legittimati all'attività formativa”* pur perseverando nel <guazzabuglio semantico> tra organismi paritetici, enti bilaterali, organismi bilaterali (sino all'aberrante *“eventuali altri enti bilaterali.. non possono definirsi organismi paritetici..”*) in realtà utilizza -un po'

goffamente- il qualificativo <bilaterale> per indicare l'ambito compartecipativo in materia di SSL, ex art. 2. secondo le prerogative e i compiti stabiliti negli artt. 2, 10, 37 e 51 del D.Lgs. 81/08

Ed ecco, infine, il capolavoro!:

Mentre il testo delle Linee guida interpretative trasmesso dal Ministero del lavoro il 20 marzo 2012 così chiudeva: *“Della risposta dell'organismo paritetico il datore di lavoro tiene conto (6), senza che, tuttavia, ciò significhi [qui correttamente] che la formazione debba essere svolta necessariamente con l'organismo paritetico, ..”*, il testo licenziato dalla Conferenza riesce a incastonare la seguente perla, proseguendo così il periodo: *“, né che le indicazioni degli organismi paritetici debbano essere obbligatoriamente seguite nella realizzazione dell'attività formativa.”*(7)

Secondo quest'ultima formulazione veniamo dunque a trovarci in presenza di un obbligo che non è un obbligo (8). E che, pur non rappresentando un obbligo, decide che di alcune cose pertinenti (le indicazioni) si debba tener conto; solo che è un dover tener conto che comporta la giustificazione a non tenerne conto. Mirabile.

Si capirà che, in questo modo, si introducono discrasie, e vere e proprie aporie, nel corpus normativo. Il legislatore (primario) può ben decidere di rimuovere un obbligo; quello che non può fare è affermare contemporaneamente un obbligo e il suo contrario. Soprattutto, oserei dire, se a farlo è il legislatore delegato, la Conferenza Stato Regioni.

E' troppo infierire, infine, se si segnala un uso grammaticale malcerto, (o un disinteresse per la correzione del testo)?

Nella parte relativa alla collaborazione con gli OO.PP., nella stesura definitiva (9) viene inserito questo periodo: *“inoltre gli organismi paritetici non possono procedere ad alcun “accreditamento” della formazione svolta da altri soggetti, **la** quale, quindi, non ha alcuna rilevanza relativamente al rispetto delle disposizioni di legge e di quelle di cui agli accordi del 21 dicembre.”*

Tralasciando la violenza al “dolce parlare”, è evidente che l'articolo da usarsi sia il singolare maschile; determinandosi, altrimenti, una perdita di senso della proposizione. ..Potrebbe mai essere che una formazione correttamente svolta *“da altri soggetti”* non debba avere *“alcuna rilevanza relativamente al rispetto delle disposizioni”* in materia? (10)

Nel punto relativo alla **“Disciplina transitoria e riconoscimento della formazione progressa”** viene affermato che *“per consentire ai lavoratori, preposti, dirigenti e, di conseguenza, anche ai datori di lavoro[,] di poter usufruire dei crediti formativi, copia dell'attestato relativo alla formazione effettuata è opportuno venga rilasciata al lavoratore, al preposto o al dirigente.”*

Va rilevato che la consegna non è “opportuna”: è necessaria. Specie dopo lo smarrimento, nelle remote sirti, del Libretto formativo del cittadino; e, soprattutto, nell'ipotesi di

(6) l'Accordo del 21 dicembre 2011 decideva che *“delle relative indicazioni occorre tener conto..”*

(7) e però, fuor di ironia, è certo che l'organo di vigilanza non dovrà tener conto di tale disposizione, ponendosi essa in contrasto con la norma primaria come rappresentata dall'art. 37, comma 12.

(8) manca la sanzione, sostengono tutti quegli ormai francamente ostinati che mai si sono curati di andare a vedere quante violazioni agli obblighi non risultano sanzionate nell'81/08. E che poi, invece, come dimostra l'attività degli organi di vigilanza, vengono sanzionate sulla base dei combinati disposti.

(9) tale periodo non era infatti presente nella versione del 20 marzo 2012.

(10) la cosa migliore sarebbe stata mettere il punto dopo *“da altri soggetti”*, e lì fermarsi; oppure ci si poteva intorcigliare in locuzioni del tipo: *il quale “accreditamento”, quand'anche venisse concesso, non avrebbe , perciò, alcuna rilevanza etc.; tale eventuale “accreditamento”, quindi, non non ha alcuna*

rilevanza relativamente al rispetto etc.; che almeno avrebbero dato senso al periodo.

cessazione del rapporto di lavoro, con prospettiva di reimpiego (11).

L'attestato (nota ancora R. Dubini) dovrà venire consegnato in originale -e non in copia- "posto che si tratta di documento intestato al lavoratore medesimo, o al dirigente o al preposto".

Trascuro, per amor di patria, alcune piccole altre cose (sulle quali pure si potrebbe discutere).

Gli aspetti positivi delle Linee applicative sono sostanzialmente due:

Il primo, come sopra rilevato, è l'attribuzione piena dell'obbligo collaborativo ex art. 37, comma 12, ai soli organismi paritetici ; togliendo finalmente di mezzo gli enti bilaterali, i quali, rispetto alla formazione in materia di SSL, non hanno alcun ruolo. Affidando ad essi la legge compiti altri.

E' pur vero che attraverso i fondi interprofessionali, espressione degli EE.BB., sempre più viene erogata formazione in materia di SSL, ormai anche di carattere obbligatorio (12).

Resta inteso, tuttavia, che per tale formazione si dovrà richiedere (da parte del DdL o, su delega, del soggetto formatore) la collaborazione con l'organismo paritetico di riferimento.

Cosa che, peraltro, in qualche misura, già accade.

Il secondo è rappresentato dalla "palettatura" -ulteriore rispetto agli Accordi del 21 dicembre- rispetto alla modalità formativa in *e-learning*.

Si può dubitare che la semplice norma (che pure rappresenta la parte più lineare dell'Accordo) sia sufficiente a porre argine a quanto di inverecondo si è visto sino ad oggi. Sarebbe stato necessario richiamare, anche in questo caso, una specifica attenzione da parte degli organi di vigilanza.

Tuttavia, non si può non riconoscere l'impegno a una definizione, a una sorta di architettura sistemica, che impedisca le distorsioni e gli abusi.

Altro di buono io non vedo.

Buon lavoro

(11) il procedimento logico-giuridico porta a ritenere che la <potestà decidente> sia realizzata - "per consentire.. di poter usufruire.." - dal possesso dell'attestato; la consegna di quest'ultimo, dunque, non potrà che risultare obbligatoria.

(12) l'erogazione di formazione obbligatoria da parte dei Fondi (tramite bandi) lascia ancora irrisolti, a mio avviso, seri problemi anche di carattere costituzionale; per contro, sembra consolidarsi come processo efficace (fatta, come sempre, la tara) nella protezione di salute e sicurezza delle lavoratrici e dei lavoratori.

Brescia, 18 agosto 2012

Dipartimento Salute Sicurezza Ambiente
Camera del Lavoro di Brescia

pietro.ferrari@cgil.brescia.it