

Conferenza Stato-Regioni - Accordo 7 luglio 2016

Formazione RSPP: il nuovo accordo Stato-Regioni

Andrea Rotella – Ingegnere, Consulente per la sicurezza e RSPP

Premessa

L'impostazione normativa alla formazione, riferendoci a tutti gli Accordi emanati sull'argomento dalla Conferenza Stato-Regioni, è stata sinora caratterizzata da un'impostazione formalistica, essenzialmente incentrata sul "contenitore" (per esempio la definizione esatta delle ore di corso, i contenuti minimi dell'attestato, il numero massimo di partecipanti, la suddivisione dei livelli di rischio sulla base dei codici ATECO, la possibile erogazione in modalità *e-learning*, ecc.), trascurando integralmente il "contenuto" (la necessità di un'analisi del fabbisogno formativo, l'individuazione di strumenti utili al cambiamento di attitudini, la verifica dell'acquisizione reale delle competenze, ecc.).

Alcuni segnali positivi per un cambio di rotta in tal senso, provengono dal recente Provvedimento della Conferenza Stato-Regioni del 7 luglio 2016 sui contenuti minimi dei percorsi formativi per RSPP e ASPP. Non ci si illuda. In effetti, come vedremo, all'atto pratico non si introduce nulla di significativo in termini di promozione della cultura della prevenzione. Tuttavia, alcune indicazioni metodologiche e le semplificazioni ivi contenute sembrano andare nella direzione della riduzione degli oneri meramente burocratici che, in tutti i casi, sono un impedimento ad una visione corretta della prevenzione, specie per le imprese.

Esso supera integralmente le indicazioni, in ordine alla formazione di RSPP e ASPP, contenute nel previgente Accordo del 26 gennaio 2006 e nelle sue linee interpretative del 5 ottobre 2006.

Il nuovo Accordo interviene, inoltre, apportando modifiche e chiarimenti agli Accordi del 21 dicembre 2011 riguardanti la formazione del datore di lavoro che intende svolgere direttamente il ruolo di RSPP, la formazione di dirigenti, preposti e lavoratori e all'Accordo del 22 febbraio 2012 in materia di formazione di specifiche attrezzature di lavoro e si compone di 16 punti e 5 allegati, per un totale di 35 pagine.

Nel seguito si darà evidenza dei suoi principali contenuti e delle modifiche rispetto alle disposizioni previgenti.

I titoli di studio

Come noto, l'art. 32, comma 5 del D.Lgs. n. 81/2008 (il cd. "Testo Unico della Sicurezza del Lavoro" o, più brevemente, "TUSL") individua i titoli di studio universitari che esonerano, chi li possiede, dalla frequentazione dei moduli A e B ai fini dello svolgimento dell'incarico di RSPP e ASPP e prevede la possibile estensione di tale elenco ad opera di un eventuale Accordo della Conferenza Stato-Regioni.

Col presente Accordo si dà attuazione a tale, ultima, previsione, passando dalle originarie 11 classi di laurea esonerate dalla frequentazione dei moduli A e B, alle attuali 43. L'elenco completo dei titoli di studio è riportato nell'Allegato I del Provvedimento. Occorre precisare che tale estensione è consistita essenzialmente nell'inserimento di lauree magistrali (o specialistiche) riconducibili alla facoltà di ingegneria.

Poiché l'art. 32 già esonerava dalla frequentazione dei moduli A e B coloro i quali erano in possesso di una laurea triennale in ingegneria, titolo che costituisce strada preferenziale per chi intende acquisire anche il titolo di dottore magistrale in ingegneria, per costoro non cambia nulla. Pertanto, sostanzialmente, le nuove previsioni interesseranno solo coloro i quali abbiano conseguito una laurea magistrale in ingegneria non possedendo una laurea triennale nella stessa facoltà.

L'Accordo, inoltre, esonera anche coloro i quali abbiano conseguito una laurea in ingegneria ed architettura secondo il "vecchio ordinamento", recependo l'indicazione del Consiglio Universitario Nazionale, già accolta dal Ministero dell'Istruzione, che interpellato in merito, aveva da tempo riconosciuto l'equipollenza tra costoro e i laureati nelle classi L4, L8, L9 e L10 esonerati *ope legis*.

In effetti, l'obiezione da porgere è a monte: sulla base di quale criterio un laureato (triennale o magistrale) in ingegneria si ritiene a priori abbia le conoscenze che, in teoria, derivano dalla frequentazione dei moduli A e B? Se, al solito, ne facciamo una questione di "contenitore", l'argomento parrebbe ragionevole per i laureati in Ingegneria della Sicurezza o come Tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro. Ma per tutte le altre classi di laurea in ingegneria? In molti casi il piano di studi non prevede nemmeno esami in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro... Se poi ne facciamo una questione di "contenuto", dovremmo andare allora oltre l'Accordo ed entrare nel merito della norma che permette a un neo-laureato (o ad un soggetto che abbia frequentato i previsti moduli A, B e C) di assumere l'incarico di RSPP, per qualunque azienda, qualunque sia la sua dimensione o il livello di rischio, senza alcuna esperienza. Perché, ad esempio, chi intende fare il coordinatore in fase di progettazione o esecuzione nei cantieri temporanei o mobili, qualunque sia la dimensione e il livello di rischio del cantiere, perfino se laureato in ingegneria civile, oltre al corso da 120 ore deve dimostrare un'esperienza lavorativa nel settore delle costruzioni di almeno un anno, mentre un neo-laureato in ingegneria navale può da subito svolgere il ruolo di RSPP per un'industria farmaceutica?

Un'ulteriore novità è inoltre rappresentata dalla possibilità per le Università di rilasciare un "certificato" che attesti il superamento di uno o più esami ritenuti equipollenti alla frequentazione dei moduli A, B o C in quanto comprendenti i loro rispettivi contenuti. Analoga previsione riguarda corsi universitari di specializzazione, perfezionamento o master i cui contenuti e le relative modalità di svolgimento siano conformi ai contenuti dell'Accordo. Poiché le classi di laurea di cui all'Allegato I del Provvedimento già si ritengono esonerate dalla frequentazione dei moduli A e B, queste ultime previsioni varranno, essenzialmente, per corsi di studio non ricompresi nel presente elenco o, per quelli che vi sono ricompresi, per attestare l'esonero dal solo Modulo C.

Soggetti formatori e accreditamento

Viene parzialmente rivisitato l'elenco dei soggetti *ope legis* abilitati all'erogazione di corsi per la formazione di RSPP e ASPP.

Si confermano a tal fine le Regioni e Province Autonome, le università e le scuole di dottorato, l'INAIL, i Vigili del Fuoco, l'Amministrazione del-

la Difesa, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, il Ministero della Salute, il Ministero dello Sviluppo Economico, Il Ministero degli Interni: dipartimento per gli affari interni, FORMEZ e SNA. Tra le differenze, rispetto alle precedenti previsioni:

— non è più presente il limite per i collegi e gli ordini professionali di erogare corsi solo ai propri iscritti;

— qualunque istituzione scolastica potrà erogare corsi al proprio personale o ai propri studenti, mentre prima tale possibilità era limitata essenzialmente a istituti tecnici e professionali;

— sono espressamente contemplati gli enti di formazione accreditati dalle Regioni.

Tuttavia, la novità più rilevante è rappresentata dal punto 2, lett. l) che, confermando la possibilità per le associazioni sindacali di datori di lavoro e lavoratori, nonché per gli organismi paritetici di effettuare corsi di formazione direttamente o avvalendosi di strutture di loro diretta ed esclusiva emanazione, impone che, in quest'ultimo caso, tali strutture debbano essere accreditate secondo i modelli regionali di appartenenza.

Nonostante l'accreditamento regionale non sia, in alcun modo, garanzia di qualità, trattandosi sempre e solo di una questione di "contenitore" (in questo caso teso a verificare la disponibilità di aule, attrezzature per la formazione, servizi igienici da parte del soggetto formatore), quantomeno questo requisito potrebbe diventare un bastone tra le ruote per quelle strutture che, in questi ultimi anni, si sono proposte come soggetti formatori in quanto "patrocinati" da sigle sindacali o organismi paritetici, perlopiù sconosciuti, senza nemmeno avere una sede degna di questo nome.

Il business della formazione è stato un altro degli effetti generati dalla proliferazione normativa...

Proprio al fine di evitare che sigle sindacali ectoplasmiche si costituiscano al solo fine di lanciarsi sul mercato della formazione, una nota sul medesimo punto 2, lett. l) ribadisce (come già a suo tempo fece l'Accordo del 25 luglio 2012) la necessità che gli organismi paritetici e le associazioni sindacali di datori di lavoro e lavoratori, per poter svolgere il ruolo di soggetti formatori, debbano essere rappresentativi a livello nazionale, citando a tal fine i criteri che devono essere valutati nel loro complesso per verificare tale requisito:

1) consistenza numerica degli associati delle singole OO.SS.;

2) ampiezza e diffusione delle strutture organizzative;

3) partecipazione alla formazione e stipulazione dei contratti nazionali collettivi di lavoro (non si può considerare a tal fine la mera firma per semplice adesione);

4) partecipazione alla trattazione delle controversie di lavoro.

Tutto giusto. Rimane il solito problema: dove si possono reperire i vari dati per la verifica del requisito di rappresentatività?

Requisiti dei docenti

Il nuovo Provvedimento del 7 luglio 2016 allinea i requisiti di cui deve essere in possesso il personale docente di corsi per la formazione di RSPP e ASPP a quelli già previsti per la formazione di datore di lavoro/RSPP, lavoratori, preposti e dirigenti, come individuati nel D.I. 6 marzo 2013 (1), superando la precedente indicazione dell'Accordo del 26 gennaio 2006 che richiedeva che il docente dovesse possedere un'esperienza almeno biennale in materia di prevenzione e sicurezza sul lavoro.

Organizzazione dei corsi

Nessuna novità di particolare rilievo, salvo il fatto che il numero massimo dei partecipanti al corso passa da 30 a 35 unità.

Rimane l'obbligo per il soggetto formatore di:

- indicare il responsabile del progetto formativo, il quale può essere un docente dello stesso corso;
- indicare i nominativi dei docenti;
- tenere il registro di presenza dei partecipanti;
- verificare la frequenza del 90% delle ore di formazione previste, ai fini dell'ammissione alla verifica dell'apprendimento.

Metodologia di insegnamento e apprendimento

L'Allegato IV del Provvedimento fornisce le nuove indicazioni metodologiche per la progettazione e l'erogazione dei corsi di formazione per RSPP e ASPP.

Apprezzabile la descrizione delle competenze richieste ai suddetti ruoli, che vanno nella direzione cui si accennava nella prima parte di questo contributo, laddove, in particolare, si riconosce che il ruolo di RSPP è caratterizzato «da molteplici competenze di tipo tecnico-scientifico, metodologiche

e progettuali. A queste si uniscono le competenze relazionali, quali tecniche di comunicazione, di gestione dei gruppi, di negoziazione e di *problem-solving* per determinare una partecipazione attiva di tutte le componenti aziendali.»

A maggior ragione, tenuto conto della necessità per queste figure di possedere tali *skill*, stride l'assenza del minimo riguardo all'esperienza pregressa di settore che dovrebbe possedere chi intende svolgere questo ruolo.

Ad ogni modo, le indicazioni contenute nell'Allegato IV, nel loro complesso, rappresentano un netto passo in avanti nei riguardi degli aspetti metodologici inerenti i corsi di formazione, anche rispetto ai più recenti Accordi emanati dalla stessa Conferenza.

L'allegato II contiene invece i requisiti per lo svolgimento della formazione in modalità *e-learning*. È rilevante annotare come tali indicazioni diventino vincolanti anche per i corsi *e-learning* rivolti a dirigenti, preposti e lavoratori e non solo RSPP e ASPP, destinatari principali del presente Provvedimento. Tra le premesse dell'Accordo, infatti, si legge della «necessità di procedere alla sostituzione dell'Allegato I all'Accordo del 21 dicembre 2011 per la formazione dei lavoratori... con l'allegato II al presente Accordo..., al fine di superare le incertezze applicative...»

La volontà di rinnovamento enunciata in premessa trova traduzione nella prima parte dell'Allegato A dell'Accordo, dove si afferma che «per i corsi in materia di salute e sicurezza, la modalità *e-learning* è da ritenersi valida solo se espressamente prevista da norme e Accordi Stato-Regioni o dalla contrattazione collettiva, con le modalità disciplinate dal presente Accordo e nel rispetto delle disposizioni di cui all'allegato II» (2).

Altro aspetto di interesse del nuovo Provvedimento riguarda l'aver precisato, una volta per tutte, che la modalità di formazione *e-learning* è consentita solo laddove espressamente prevista. Per esempio, nessun riferimento è attualmente contenuto a riguardo nelle norme riguardanti la possibile formazione degli RLS con questa modalità, la quale, pertanto, se non richiamata nella contrattazione collettiva specifica, non potrà essere permessa. Analoghe considerazioni valgono, senz'altro, e forse a maggior ragione, per la formazione degli addetti antincendio e primo soccorso.

(1) In argomento, v. A. Rotella, *Pubblicati i nuovi criteri per la qualificazione dei formatori alla sicurezza*, in *ISL* n 4/2013.

(2) Si noti come, stando alla lettera del testo dell'Accordo, i corsi in modalità *e-learning* rivolti a datori di lavoro che intendono svolgere il ruolo di RSPP dovranno essere erogati secon-

do le previgenti indicazioni contenute nell'allegato I dell'Accordo di riferimento, poiché nella premessa del Provvedimento del 7 luglio 2016 ci si riferisce alla sostituzione del solo Allegato I dell'Accordo del 21 dicembre 2011 per la formazione dei lavoratori, dirigenti e preposti.

Entrando, tuttavia, nel merito dei contenuti dell'Allegato II, rispetto a quanto già previsto nei precedenti accordi del 21 dicembre 2011, viene fornita qualche indicazione aggiuntiva che, al solito, si rivolge al solo "contenitore", ovvero ai requisiti di carattere tecnico e alle competenze richieste al responsabile del corso, al *tutor*, allo sviluppatore, ecc. (3).

Nuovamente, non basta scrivere nel dettaglio pagine di requisiti e di disciplinari se nella pratica si lascia che essi vengano applicati in modo formale (nella maggioranza dei casi, ad esempio, le aule virtuali sono frequentate da una persona e il livello di interazione è prossimo a quello che otterrei conversando con la pianta grassa che ospito sul balcone), i livelli qualitativi sono altri rispetto a quelli previsti e non c'è alcun controllo in merito. Così facendo si creano le condizioni ideali per la proliferazione di "attestatici" e tutti i destinatari rimangono dell'idea che la formazione sia utile solo a perdere tempo e soldi.

Vale la pena evidenziare, infine, come nel testo dell'Allegato II non compaia alcun riferimento alla necessità della verifica di apprendimento finale "in presenza" da effettuare al termine del corso di formazione *e-learning*, modalità che aveva sollevato non poche obiezioni relative, in particolare, alla sua praticità.

Articolazione, obiettivi e contenuto del percorso formativo

Il punto 6 dell'Accordo costituisce il "cuore" del Provvedimento, il modo in cui la Conferenza Stato-Regioni intende tradurre in pratica gli obiettivi formativi dichiarati precedentemente.

In effetti, come vedremo, pur non cambiando l'approccio di fondo all'impostazione dei corsi già prevista dal precedente Accordo del 26 gennaio 2006, tuttavia, essa risulta semplificata e ottimizzata, in particolare nel tentativo di evitare inutili ridondanze e ripetizioni.

La formazione di RSPP e ASPP si articola ancora in tre moduli: A, B e C. La frequenza dei primi due resta obbligatoria per entrambi i ruoli (al netto degli esoneri derivanti dal possesso di titoli di stu-

dio), mentre il Modulo C è necessario al completamento della formazione del solo RSPP.

Per quanto riguarda i moduli A e C, la loro durata resta la medesima, rispettivamente 28 e 24 ore a cui si devono aggiungere i tempi necessari per lo svolgimento delle verifiche di apprendimento. Questi due moduli, una volta frequentati, costituiscono credito formativo permanente ovvero non necessitano di aggiornamento. A parere di chi scrive, i nuovi programmi di formazione, pur non avendo subito pesanti rivisitazioni, sono maggiormente coerenti con le finalità dei due moduli e meglio esplicitati.

Una novità senz'altro di rilievo è la possibilità di frequentare interamente il Modulo A in modalità *e-learning* (viene superata, tra l'altro, la dizione "FAD", formazione a distanza, contenuta nel precedente Accordo). Per il Modulo C, invece, l'erogazione dovrà avvenire secondo le consuete modalità in aula.

Il Modulo B, correlato alla natura dei rischi lavorativi, è invece quello che, in particolare sotto il profilo dell'impostazione, ha subito il maggior numero di interventi. Purtroppo si sono persi inutilmente 10 anni per arrivare alla conclusione, ovvia quanto immediata, che la maggior parte dei contenuti del suddetto modulo fosse comune a tutti i settori di attività e che, pertanto, la circostanza che il previgente Accordo del 26 gennaio 2006 avesse suddiviso in 9 macrosettori distinti e tra loro non accorpabili l'insieme dei settori produttivi, avrebbe portato ad un'assurda duplicazione di contenuti ed ad un inutile incremento di ore di formazione a coloro i quali avessero avuto la necessità di formarsi in più macrosettori.

Tale distorsione, fortunatamente, viene superata.

Il nuovo Modulo B è, infatti, strutturato con un percorso comune a tutti i settori produttivi della durata di 48 ore.

Solo qualora si intenda operare in alcuni, specifici settori, sarà prevista una formazione ulteriore, così come riportata in Tabella 1. Nella Tabella 2 si confrontano le durate complessive, previgenti e attuali, del Modulo B:

(3) Senza alcuna velleità di essere ritenuto un campione significativo, chi scrive non è ancora riuscito a frequentare un corso in modalità *e-learning* il cui giudizio finale complessivo

su qualità, efficacia, didattica, non fosse estremamente negativo.

Tabella 1 – Moduli B di specializzazione

Modulo	ATECO 2007	Durata
B-SP1: agricoltura e pesca	A	12 ore
B-SP2: cave e costruzioni	B, F	16 ore
B-SP3: sanità residenziale	Q (86.1 e 87)	12 ore
B-SP4: chimici e petrolchimico	C (19 e 20)	16 ore

Tabella 2 – Modulo B: durate complessive, previgenti e attuali, dei percorsi formativi

Settore	Prima	Ora
Agricoltura	36 ore	60 ore
Pesca	36 ore	60 ore
Estrazioni minerali Altre industrie estrattive Costruzioni	60 ore	64 ore
Industrie Alimentari ecc. Tessili, Abbigliamento Conciarie, Cuoio Legno DD Carta, editoria, stampa Minerali non metalliferi Produzione e Lavorazione metalli Fabbricazione macchine, Apparecchi meccanici Fabbricazione macchine, Apparecchi elettrici, elettronici Autoveicoli Mobili Produzione e distribuzione di energia elettrica, gas, acqua Smaltimento rifiuti	48 ore	48 ore
Raffinerie – Trattamento Combustibili nucleari Industria chimica, fibre Gomma, Plastica	68 ore	64 ore
Commercio ingrosso e dettaglio Attività artigianali non assimilabili alle precedenti (carrozzerie, riparazione veicoli, lavanderie, parrucchieri, panificatori, pasticceri, ecc.) Trasporti, Magazzinaggi Comunicazioni	24 ore	48 ore
Sanità – Servizi Sociali	60 ore	60 ore
Pubblica Amministrazione Istruzione	24 ore	48 ore
Alberghi, Ristoranti Assicurazioni Immobiliari, Informatica Associazioni ricreative, culturali, sportive Servizi domestici Organizzazioni Extraterritoriali	12 ore	48 ore

L'Accordo fornisce, inoltre, i contenuti del Modulo B "comune" e dei moduli specialistici. Occorre tener presente come, in particolare per il modulo comune, ricordando che, presumibilmente, all'interno dell'aula saranno presenti persone appartenenti a diversi settori produttivi, inevitabilmente alcuni contenuti risulteranno "non pertinenti" alla singola realtà aziendale e di settore.

Come si accennava, le novità positive attengono unicamente alla razionalizzazione dei percorsi formativi, mentre resta immutato il problema di fon-

do: quale professionalità sono in grado di garantire questi percorsi formativi?

Si torna sempre alla differenza tra "contenuto" e "contenitore". Abbiamo già avuto modo di dire come il ruolo del RSPP non sia meramente "tecnico", ma questo non significa che non esso non debba essere per nulla o in misura adeguata, minimamente adeguata.

Il RSPP è il soggetto a cui il datore di lavoro si rivolge per la valutazione dei rischi, per la ricerca di soluzioni anche tecniche. Non si può pretendere

che il RSPP sia un tuttologo e, laddove le sue competenze non fossero sufficienti, il datore di lavoro potrebbe richiedere singole valutazioni eseguite da esperti esterni. Ma poi, sempre lì si torna... chi dovrà gestire le valutazioni, comprenderne gli esiti, coordinare le azioni preventive e protettive, capire se siano necessari ulteriori approfondimenti, procedere ad aggiornamenti sarà sempre il RSPP il quale, sia esso soggetto interno o esterno, se non lo stesso datore di lavoro, è nominato sulla base delle «capacità e requisiti professionali» individuate dall'Accordo della Conferenza Stato-Regioni.

Da notare, per esempio, come, secondo le nuove indicazioni, i contenuti del Modulo B comune siano stati suddivisi in 12 macroargomenti, comprendenti, ovviamente, anche rischi di notevole complessità (ATEX, movimentazione manuale dei carichi, ambienti confinati, rischio elettrico, macchine, ecc.).

Se, stando alle indicazioni contenute nello stesso Accordo, è il Modulo B a fornire le competenze tecniche minime, si sta postulando che 48 ore siano sufficienti alla formazione di un "esperto" per la maggioranza dei settori di attività. E, contemplando anche i moduli specialistici, ad esempio, si sta ritenendo che 60 ore siano sufficienti per formare sotto il profilo tecnico un RSPP interno all'interno di una struttura sanitaria (60 ore corrispondono a poco meno di 8 giornate di formazione). No, non se ne sta facendo una mera questione di "quantità", ma non si può pretendere il trasferimento di sufficiente "qualità" nel poco tempo concesso.

Chi scrive potrà essere considerato un pessimo formatore, ma secondo la mia, personale, esperienza posso affermare che 48 ore siano insufficienti a qualunque persona in possesso di un diploma di istruzione secondaria superiore di tipo tecnico o scientifico per (citato dall'Accordo):

- individuare i pericoli e valutare i rischi negli ambienti di lavoro del comparto, compresi i rischi ergonomici e stress lavoro-correlato,

- individuare le misure di prevenzione e protezione negli specifici comparti, compresi i DPI, in riferimento alla specifica natura del rischio e dell'attività lavorativa,

- contribuire ad individuare adeguate soluzioni tecniche, organizzative e procedurali di sicurezza per ogni tipologia di rischio, all'interno di una carrozzeria, giusto per fare un esempio.

Basta rileggere le indicazioni metodologiche contenute nell'Allegato IV del Provvedimento, di cui si è già riconosciuto l'aspetto innovativo rispetto al passato, per capire come gli obiettivi di competen-

za ivi previsti siano irrealizzabili nel tempo a disposizione, per riconoscere ancora una volta come la traduzione pratica di questi obiettivi sia svuotata di ogni contenuto, fino a lasciare solo la "buccia", la forma priva di sostanza.

Valutazione degli apprendimenti

L'apprendimento dei contenuti di ciascun modulo deve essere verificato con test, somministrabili anche in itinere, per un totale di almeno 30 domande a risposte alternative. Il test si intende passato con almeno il 70% di risposte corrette e, per il solo Modulo C, è obbligatoria l'esecuzione di un colloquio individuale.

Vengono anche dettagliati nel testo del punto 7.4 i contenuti dei verbali di esame.

Riconoscimento della formazione pregressa

Poiché la precedente impostazione prevedeva che il RSPP o l'ASPP potesse svolgere il proprio ruolo solo nei settori produttivi corrispondenti al macrosettore ATECO di cui aveva frequentato il Modulo B, ora che tale modulo ha una base "comune", il nuovo Accordo fornisce una tabella di confronto per consentire il passaggio ad altri settori produttivi.

Nello specifico, riassumendo il contenuto della suddetta tabella, solo coloro i quali avevano frequentato i moduli B6, B8 e B9 dovranno frequentare il nuovo Modulo B comune per operare in altri settori produttivi (mentre, evidentemente, potranno continuare ad operare nel proprio settore senza alcuna necessità di integrazione).

Per tutti gli altri, il riconoscimento del Modulo B comune è totale. Essi, pertanto, possono operare in tutti gli altri settori di attività non necessitanti di un modulo specialistico. Sono inoltre riconosciuti i crediti relativi ai singoli moduli specialistici a coloro i quali avevano frequentato i corrispondenti moduli B degli stessi macrosettori (B1 e B2 per pesca e agricoltura, B3 per cave e costruzioni, B5 per la sanità e B7 per il settore chimico).

Aggiornamento

Si riducono notevolmente le ore di aggiornamento che, mantenendo la frequenza quinquennale, divengono:

- ASPP: 20 ore;

- RSPP: 40 ore.

Si conferma anche per i corsi di aggiornamento una costituzione delle aule di massimo 35 parteci-

panti e l'intero monte ore potrà essere conseguito in modalità *e-learning*.

Per la metà delle ore richieste (10 ore per gli ASPP e 20 ore per gli RSPP) è consentita la partecipazione a convegni o seminari (in questo caso viene meno il limite al numero di 35 partecipanti), ma in ogni caso il soggetto formatore, indipendentemente dalla tipologia di aggiornamento (*e-learning*, corso in aula, convegno o seminario) deve appartenere all'elenco dei soggetti autorizzati visti precedentemente ed avrà l'obbligo di tenuta del registro di presenza.

Viene espressamente vietata la possibilità di considerare validi ai fini dell'aggiornamento la partecipazione a corsi, ancorché organizzati dai soggetti autorizzati, che siano, tuttavia, finalizzati al soddisfacimento di altri obblighi (es. corso antincendio o primo soccorso, RLS, moduli B specialistici, corso per dirigenti, ecc.), con l'unica eccezione dei:

— Corsi di aggiornamento per formatore ai sensi del D.I. 6 marzo 2013;

— Corsi di aggiornamento per coordinatore per la sicurezza nei cantieri.

Si precisa che la partecipazione a corsi di aggiornamento per RSPP e ASPP è altresì valida anche ai fini dell'aggiornamento in qualità di formatore o coordinatore per la sicurezza, un riconoscimento di crediti francamente incomprensibile, atteso che ognuna delle funzioni in discussione possiede delle specificità non contenute negli altri ruoli (ci si chiede ad esempio quale valore possa avere un corso di aggiornamento sugli scavi delle fondazioni per un soggetto che svolga contemporaneamente il ruolo di RSPP per un ufficio e nel contempo di coordinatore nei cantieri).

Solo in fase di prima applicazione, tuttavia, e per i primi 5 anni dall'entrata in vigore dell'accordo del 7 luglio 2016, la frequenza del Modulo B comune o di uno o più dei moduli di specializzazione, può essere riconosciuta valida ai fini dell'aggiornamento, ma solo per coloro i quali fossero già frequentato un Modulo B ai sensi del previgente Accordo del 26 gennaio 2006 (tale possibilità pertanto sarebbe esclusa per quelli che hanno fruito dell'esonero grazie ai propri titoli di studio).

La decorrenza quinquennale dell'aggiornamento viene calcolata a partire dalla data di conclusione del Modulo B comune, ovvero per i soggetti esonerati in virtù dei loro titoli di studio:

— dalla data di entrata in vigore del TUSL (15 maggio 2008);

— dalla data di conseguimento della laurea, se avvenuta dopo il 15 maggio 2008.

Nel caso in cui l'obbligo di aggiornamento non venisse ottemperato per tempo, verrebbero meno i requisiti per lo svolgimento del ruolo di RSPP o ASPP fino all'adempimento dell'obbligo (con ciò intendendosi il divieto ad esercitare il ruolo fino al completamento delle ore di aggiornamento).

Coloro i quali non abbiano ancora completato il proprio aggiornamento alla data di entrata in vigore dell'Accordo, potranno adempiere all'obbligo secondo le nuove regole, pertanto facendo riferimento al nuovo monte ore.

Coerente con le indicazioni precedentemente viste è la previsione contenuta al punto 9.1 del Provvedimento, concernente l'aggiornamento dei coordinatori per la sicurezza, mediante il quale si elimina il limite di 100 partecipanti a convegni o seminari, previsto dall'Allegato XIV del TUSL, inserendo tuttavia l'obbligo di tenuta del registro di presenza (4).

Attestazioni

Oltre che indicare i contenuti minimi degli attestati del corso, L'Accordo precisa che questi valgono su tutto il territorio nazionale per mutuo riconoscimento delle Regioni e Province autonome.

Il soggetto formatore ha inoltre l'obbligo di conservare i dati del partecipante, il registro del corso e la verifica di apprendimento per almeno 10 anni.

Requisiti dei docenti

Al punto 12.1 si precisa che i docenti di qualunque corso di formazione obbligatorio in materia di sicurezza e salute sul lavoro debbano essere qualificati ai sensi del D.I. 6 marzo 2013, a meno che tali requisiti non siano già previsti da norme specifiche.

Ad avviso di chi scrive, si tratta di un eccesso di zelo da parte della Conferenza Stato-Regioni che interviene laddove non le è stato conferito alcun mandato. Tra l'altro si possono evidenziare anche una serie di contraddizioni.

Difatti, analizzando la colonna "requisiti dei docenti" delle tabelle riassuntive contenute nell'Allegato V al Provvedimento riscontriamo come la qualifica ai sensi del D.I. 6 marzo 2013 sia richiesta per i docenti formatori in corsi per coordinatori per la sicurezza, nonostante proprio all'interno del Decreto sia espressamente indicato che «I criteri previsti nel presente documento non riguardano la

(4) L'art. 98, comma 3 del D.Lgs. n. 81/2008, come modificato dall'art. 20, comma 1 del D.Lgs. n. 151/2015, dà mandato

alla Conferenza Stato-Regioni di aggiornare, mediante Accordo, i contenuti dell'Allegato XIV del Testo unico.

qualificazione della figura del formatore-docente in relazione ai corsi specifici per Coordinatori per la progettazione e l'esecuzione dei lavori.»

Al contrario, nella medesima colonna, la qualifica di cui al D.I. 6 marzo 2013 non viene richiesta per i docenti dei corsi per la formazione di addetti antincendio, nonostante essi non siano stati definiti dal alcuna altra norma specifica (sarebbero valse comunque le medesime considerazioni circa la mancanza di competenza della Conferenza Stato-Regioni ad esprimersi sull'argomento).

Sulla base di tali considerazioni, è parere di chi scrive che, con riferimento alla tabella V dell'Accordo, non possano essere considerati vincolanti i requisiti indicati dalla Conferenza Stato-Regioni per le caratteristiche dei docenti per la formazione dei già citati coordinatori per la sicurezza e i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza.

Allo stesso punto 12.1 viene prorogata ad libitum la possibilità, prevista dall'art. 4, comma 2 del D.I. 6 marzo 2013, per il datore di lavoro che svolga direttamente l'incarico di RSPP, di erogare formazione ai propri lavoratori, anche se non in possesso dei requisiti richiesti ai formatori dal medesimo Decreto. Anche in questo caso l'Accordo, non solo interviene modificando un termine, inizialmente di 24 mesi e scaduto il 18 marzo scorso, previsto da un decreto interministeriale, ma oltretutto definisce i criteri di qualificazione per un docente formatore, mandato che il D.Lgs. n. 81/2008 attribuisce alla Commissione consultiva permanente di cui all'art. 6.

Datore di lavoro/RSPP

L'Accordo, al punto 12.2, specifica che, nel caso di aziende classificate a rischio medio o alto ai sensi dell'Accordo del 21 dicembre 2011, il datore di lavoro che voglia svolgere direttamente il ruolo di RSPP per la propria azienda, potrà limitarsi a frequentare il corso da 16 ore per attività a basso rischio se tutti i lavoratori svolgono esclusivamente attività classificabili a livello di rischio basso.

Ovviamente vale anche l'ipotesi inversa: azienda a basso rischio con lavoratori che svolgono in realtà attività a medio o alto rischio: in tal caso il datore di lavoro dovrà frequentare il corso per RSPP della durata corrispondente al reale livello di rischio (5). Non si può che ribadire l'assurdità di perpetuare la logica di una classificazione del livello di rischio di

un'azienda sulla base del codice ATECO di appartenenza.

Formazione *e-learning* ai lavoratori

Ulteriore novità di rilievo è contenuta nel punto 12.7, laddove si prevede che, nelle aziende a rischio basso, la formazione cosiddetta "specificata" potrà essere erogata in modalità *e-learning*, nel rispetto delle disposizioni del nuovo Allegato II dell'Accordo del 7 luglio 2016.

Tale indicazione vale anche per quei lavoratori che, pur operando in aziende classificate a rischio medio o alto, non svolgono mansioni che comportino la loro presenza, anche saltuaria, nei reparti produttivi.

Al contrario, non è consentita la formazione in tale modalità nella condizione opposta ovvero quella di un lavoratore che pur operando in un'azienda classificata a basso rischio, svolga mansioni a rischio medio o alto.

Si è già detto dell'assurdità di perpetuare la logica di una classificazione del livello di rischio di un'azienda sulla base del codice ATECO di appartenenza? Non è solo una questione di criterio. Non solo il codice ATECO è inadeguato, ma oltretutto questa logica assegna un livello di rischio "presuntivo" all'intera azienda, mentre i livelli di rischio devono essere riferiti alle singole mansioni. Certo, si dirà, proprio per questo motivo i livelli di rischio individuato dalle tabelle dell'Allegato II degli Accordi del 21 dicembre 2011 sulla base dei codici ATECO è da considerarsi "presuntivo". Ma, se così è, sollevo due obiezioni: la prima è nella sostanza. L'assegnazione del livello di rischio della singola mansione dovrebbe essere il frutto, unicamente, degli esiti della valutazione dei rischi del datore di lavoro, né più né meno di quanto già oggi accade con riferimento alla formazione degli addetti antincendio agli esiti della valutazione del rischio incendio. La seconda obiezione concerne il merito di ciò che comporta l'uso di un simile e inadeguato criterio: qualunque datore di lavoro che valutasse il livello di rischio per una data mansione inferiore a quello "suggerito" dagli Accordi, avrebbe costantemente sulla propria testa la "spada di Damocle" di una contestazione da parte di tutti quei zelanti UPG che si limitano alla lettura formale degli Accordi.

L'Allegato II degli Accordi del 21 dicembre 2011 non può avere come unico scopo quello di fornire

(5) In entrambi i casi sarà interessante assistere alle discussioni con l'organo di vigilanza competente circa il reale livello di rischio dell'azienda.

un criterio oggettivo per l'individuazione dei livelli di rischio: esso deve anche essere un criterio valido, idoneo allo scopo. E universale. Se valido non è (e non lo è) si determinano distorsioni, costi e necessità di correzioni. Se non è universale e prevede eccezioni, allora non è oggettivo; tanto vale rimandare tutto alla responsabilità indelegabile del datore di lavoro di valutare i rischi ed evitare di incrementare l'entropia del sistema.

È il momento di superare la logica del «piuttosto che niente, è meglio piuttosto.»

Organizzazione dei corsi di formazione

Il punto 12.8 limita a 35 unità il numero massimo di partecipanti a tutti i corsi di formazione in materia di sicurezza e salute sul lavoro. Sì, anche per quei corsi, come per esempio per il primo soccorso, sui quali la Conferenza non ha titolo per esprimersi...

Si aggiunge inoltre che la metà del monte ore necessario all'aggiornamento di lavoratori, preposti, dirigenti, RLS e datori di lavoro-RSPP potrà essere conseguito con la partecipazione a convegni e seminari.

Collaborazione con gli enti bilaterali

Il punto 12.10 sopprime tutti i riferimenti agli enti bilaterali contenuti negli Accordi del 21 dicembre 2011 e del 25 luglio 2012.

Come noto, infatti, l'art. 37, comma 12 del TUSL limita l'obbligo per il datore di lavoro di richiedere la collaborazione per l'organizzazione dei corsi di formazione ai soli organismi paritetici. L'inserimento degli enti bilaterali tra i possibili soggetti da coinvolgere a tal fine fu una semplice iniziativa, non legittima (come altre che abbiamo visto in questo ultimo Provvedimento), della Conferenza Stato-Regioni.

Esoneri reciproci

Il "Decreto del Fare" (D.L. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni in Legge 9 agosto 2013, n. 98) aveva apportato al testo del TUSL alcune modifiche, tra le quali l'introduzione dell'art. 32, comma 5-bis e dell'art. 37, comma 14-bis.

Lo scopo di entrambi questi riferimenti normativi era quello di dare mandato alla Conferenza Stato-Regioni (questa volta sì) perché, in tutti i casi di formazione e aggiornamento previsti dal TUSL, in cui i contenuti dei percorsi formativi si sovrapponevano, in tutto o in parte, a quelli previsti per RSPP, ASPP, dirigenti, preposti, lavoratori e RLS, fosse riconosciuto il credito formativo per la durata

e per i contenuti della formazione e dell'aggiornamento corrispondenti erogati, in modo da evitare assurde ripetizioni.

L'Allegato III dell'Accordo del 7 luglio 2016 dà attuazione a tale previsione normativa e, attraverso una serie di tabelle, consente di determinare se si possa essere esonerati totalmente, parzialmente o si debba frequentare integralmente un corso di formazione imposto dalla norma, pur essendo in possesso di ore di formazione acquisite frequentando altri corsi obbligatori.

Per esempio, un caso tipico potrebbe essere quello di un lavoratore che abbia frequentato il corso per lo svolgimento del ruolo di rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.

Secondo la Tabella III, questi sarà esonerato completamente dalla formazione generale come lavoratore e da quella particolare come preposto (qualora svolgesse anche questo ruolo), mentre dovrebbe frequentare integralmente la formazione specifica di 4, 8 o 12 ore come lavoratore, in funzione della classificazione del rischio della propria azienda.

Il suo aggiornamento annuale di 4 o 8 ore come RLS sarebbe considerato idoneo a soddisfare l'obbligo di aggiornamento quinquennale come lavoratore e/o come preposto, ma non sarebbe vero il contrario.

Riprendiamo alcuni concetti base

«Prevenire non è solo meglio che curare, ma anche più economico.»

«Nella nostra Azienda la salute e la sicurezza sono una responsabilità del management tanto quanto gli obiettivi di qualità e produzione.»

«Le persone sono il nostro investimento più importante»...

Quante volte abbiamo sentito pronunciare queste frasi da parte di esponenti rilevanti all'interno delle aziende? Quante volte, in varie e più articolate forme, il valore della sicurezza sul lavoro ricorre nei documenti che enunciano le politiche aziendali?

Ma quante volte, sul campo, abbiamo riscontrato il divario esistente tra gli apparentemente rigidi principi dichiarati e l'elastica applicazione quotidiana degli stessi?

In questi casi, come peraltro e soprattutto succede quando accadono eventi gravi e rilevanti, si moltiplicano le invocazioni da ogni parte di norme più severe, regole *ad hoc*, leggi vincolanti, tutti riconoscendo l'indiscutibile valore del principio etico della salute e sicurezza sul lavoro e, più spesso di quanto sarebbe auspicabile, il "legislatore" (inteso

come qualunque soggetto – commissione, ente, organo, comitato – a cui la norma assegna il compito di emanare provvedimenti o esprimere pareri) dà seguito a tali richieste.

Il risultato, sotto gli occhi di tutti, è una “iperfetazione” normativa quasi mai scevra da errori, più o meno gravi, e quasi sempre accompagnata da consistenti appesantimenti burocratici che, non solo distolgono l’attenzione dal fine ultimo delle norme stesse ma, soprattutto, hanno come conseguenza principale quella di generare la percezione che la sicurezza sia un argomento per esperti.

A partire dal datore di lavoro, seguendo la catena alimentare dell’azienda, giù, fino ad arrivare ai lavoratori, la sensazione è che la “sicurezza sul lavoro” coincida con la mera applicazione delle norme. Essa è, al limite, tollerata con rassegnazione; più probabilmente, sopportata passivamente; dove possibile, violata attivamente. Tutto questo sotto l’occhio vigile e attento degli “esperti”.

Il risultato di questa errata visione è che essa – la sicurezza – non viene considerata un modo di essere, un elemento intrinseco del lavoro, inscindibile da esso quanto lo possa essere la proprietà del taglio da un coltello, coincidente con il “come” si fanno le cose. Si ritiene piuttosto che essa consista nell’indossare un DPI, nel misurare il rumore sul luogo di lavoro, nel proteggere le parti pericolose del macchinario, cioè nel “cosa” si fa.

Volendo fare un parallelismo in un ambito vicino, questa distorsione porta le persone alla conclusione che, alla guida di un’autovettura, la sicurezza coincida col rispetto delle regole dettate dal Codice della Strada, piuttosto che dal come si guida. Il risultato è l’onnipresenza di persone che conducono il proprio veicolo chiacchierando al vivavoce col cellulare, in quanto tale uso è consentito dalle norme. Come se il problema fosse avere le mani occupate e non il cervello impegnato!

La conseguenza di questo approccio è stata un proliferare di proposte di corsi di formazione da parte di chiunque avesse un’aula e un docente da offrire, la genesi micotica di organismi paritetici ed enti bilaterali costituiti da sigle sindacali a composizione familiare, l’offerta di piattaforme *e-learning* dai contenuti digeribili quanto una peperonata prima di andare a letto. Poche aziende avevano la cultura necessaria per sottrarsi a tutto questo andando oltre il mero obbligo normativo; nella maggioranza dei casi esse hanno iscritto i propri dirigenti, pre-

posti e lavoratori al primo dei suddetti corsi in grado di “garantire” l’ottenimento dell’attestato col minimo disturbo, spesso, come si diceva, sotto l’occhio attento dei propri consulenti tecnici esperti. Non ci si illuda, evidentemente, di aver risparmiato, ma come spesso accade, potranno essere necessari tempi lunghi per dare evidenza di un investimento sbagliato (e non è nemmeno detto che ciò si manifesti).

Guardando alla Direttiva-madre 89/391/CEE, non si può che rimanere sbalorditi di fronte alla quantità di sovrastrutture che sono state create nel suo recepimento da parte del nostro legislatore, anche e nonostante la grande occasione della riscrittura dell’intero impianto normativo avvenuta con il TUSL.

Difatti, i contenuti della Direttiva basati, secondo l’art. 1, paragrafo 2, su «principi generali» nel nostro Paese, sono stati tradotti in indicazioni fin troppo dettagliate, ciascuna associata ad adempimenti sanzionati, nella maggior parte dei casi con obbligo di evidenza documentale. Il tutto secondo una logica funzionale solo per chi deve controllare l’avvenuta applicazione delle norme.

Per l’appunto, si è ceduto alla “retorica della prevenzione” secondo la quale, se si applicassero le regole, si ridurrebbero gli infortuni e le malattie professionali, a scapito della “cultura della prevenzione” che necessita che quelle stesse regole siano, ancor prima, comprese e condivise da tutti gli interessati. Ancora una volta si è data più importanza al “contenitore” che al “contenuto”.

Probabilmente, il ruolo che maggiormente ha risentito di questa applicazione formalistica è quello del Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione (RSPP) (6) e del Servizio di Prevenzione e Protezione nel suo complesso, strumento che, nelle intenzioni del legislatore comunitario, rappresenta uno dei principali punti di discontinuità con l’approccio “tecnico-oggettivo” delle normative prevenzionistiche degli anni ‘50. Lo scopo di tale innovazione non era meramente quello di garantire al datore di lavoro la vicinanza di un esperto che gli ricordasse i propri obblighi e svolgesse per suo conto le valutazioni più tecniche. Si fosse trattato semplicemente di questo, non si sarebbe giustificata l’indelegabilità per il datore di lavoro dell’obbligo di designazione del RSPP (del resto anche il medico competente svolge un ruolo di consulenza per il datore di lavoro, ma la sua nomina non rap-

(6) In verità analoghe considerazioni potrebbero essere fatte con riguardo al Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza (RLS).

presenta un obbligo indelegabile per il datore di lavoro). Né, tantomeno, il legislatore comunitario avrebbe imposto che le figure designate possedessero le «capacità» e «attitudini» necessarie per lo svolgimento dei compiti richiesti (7). Il riferimento alle «attitudini» in particolare, richiama il possesso di doti e predisposizioni personali che vadano oltre la mera conoscenza.

Quello che si voleva proporre era un Servizio di Prevenzione e Protezione che, inserito nei gangli dell'organizzazione, vi integrasse la cultura della prevenzione in quanto diretta emanazione del datore di lavoro (da qui la necessità dell'indelegabilità dell'obbligo del RSPP). Ciò attraverso il trasferimento di competenze a tutte le figure con le quali si fosse interfacciato, il suo coinvolgimento in tutti i processi decisionali che potevano avere impatti sulla sicurezza, la ricerca di soluzioni coerenti alla garanzia di sicurezza nei processi produttivi. Col rischio di essere frainteso, il Servizio di Prevenzione e Protezione avrebbe dovuto avere principalmente un ruolo di "guida".

Di seguito una rapida analisi di ciò che, invece, si riscontra nella realtà quotidiana.

Considerando che in Italia le piccole e piccolissime aziende rappresentano oltre il 90% delle imprese, il ruolo del RSPP è svolto dallo stesso datore di lavoro, laddove questi abbia trovato il tempo per partecipare ai corsi di formazione. Purtroppo, in questi casi, al di là dei dubbi sulle effettive competenze tecniche (comunque necessarie) acquisite a valle dei suddetti corsi, il ruolo, cosiddetto, di "guida" finisce con lo scontrarsi con quello di "imprenditore", specie in presenza di necessità produttive alle quali la sicurezza è di ostacolo;

Laddove il RSPP è un soggetto "interno", spesso viene considerato alla stregua di un fungo: non gli si dà niente (non solo in termini di compensi: quella di RSPP, spesso, è una posizione di ripiego) e li si tiene al buio (poche informazioni e scarso coinvolgimento nei processi decisionali). Leggermente diverso è il caso di RSPP esterni ma, chiaramente, la presenza non costante del soggetto in azienda fa sì che spesso egli non venga a conoscenza per tempo di situazioni meritorie della sua attenzione;

Nei casi in cui il RSPP viene coinvolto, per esempio in occasioni di modifiche tecniche o organizza-

tive, perché c'è un obbligo normativo cogente a cui dover adempiere o a valle di visite ispettive o incidenti, laddove si prospettano diverse alternative, con vari costi, impegni ed esiti attesi, prevale la soluzione burocratica, ovvero quella più semplice e veloce, anche se sostanzialmente inefficace.

Oggettivamente, anche laddove le responsabilità non risiedano nel Servizio di Prevenzione e Protezione stesso e nelle sue mancanze di attitudini, non si può non riconoscere come vi sia una forte carenza culturale all'interno delle aziende che vedono la "sicurezza" come un elemento distinto dalla "produzione" o dal "lavoro" e non come un processo unico ed integrato che riconosce nel Servizio di Prevenzione e Protezione uno dei principali soggetti protagonisti.

Conclusioni

Il nuovo Accordo del 7 luglio 2016 ha il merito di risolvere alcune storture indotte dai precedenti Provvedimenti e di fornire una buona linea metodologica alla formazione delle figure del responsabile (RSPP) e dell'addetto al servizio di prevenzione e protezione (ASPP).

Purtroppo, tutto questo non sarà sufficiente, stante il tenore minimo della formazione prevista, particolarmente quella tecnica, per fornire a queste due figure la professionalità necessaria, per quanto non sia questa la principale carenza che si osserva nelle organizzazioni aziendali.

Servirebbe allo scopo un'azione più coraggiosa, in termini culturali, sia di promozione del ruolo del servizio di prevenzione e protezione, che permetta a questo strumento di svolgere concretamente quel ruolo cardine che la normativa comunitaria gli assegna, sia di promozione del valore della sicurezza all'interno dell'azienda.

La tattica da seguire non è ridurre gli obblighi, se questi sono necessari, o fornire procedure standardizzate per la redazione del DVR, del POS o di qualunque altro documento. Se siamo convinti che la sicurezza sul lavoro sia un vantaggio, la soluzione consiste nel farla percepire come tale e di questo cambiamento culturale dovranno farsi carico soprattutto gli attori istituzionali, finora concentrati soprattutto nel cercare di risolvere il problema scrivendo regole.

(7) in questo caso possiamo evidenziare la confusione del nostro legislatore tra "contenuto" e contenitore" laddove il termine originale «attitudini» è stato modificato in «requisiti pro-

fessionali» all'interno della norma italiana, ovvero in un mero elenco di titoli.