



LA FORMAZIONE NEL D. LGS. 81/08 ("TESTO UNICO") - prime note

di Attilio Pagano – direttore Istituto Ambiente Europa

Nel D. Lgs. 81/08 (il cosiddetto "Testo Unico") sono molte e importanti le novità che riguardano la formazione. Con queste prime note illustriamo le novità introdotte con l'art. 2 (Definizioni), l'art. 37 (Formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti) e con l'allegato I (Gravi violazioni che costituiscono il presupposto per l'adozione del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale).

1. **La definizione.** La lettera aa) del comma 1 dell'art. 2 definisce la formazione: "**processo educativo attraverso il quale trasferire ai lavoratori ed agli altri soggetti del sistema di prevenzione e protezione aziendale conoscenze e procedure utili alla acquisizione di competenze per lo svolgimento in sicurezza dei rispettivi compiti in azienda e alla identificazione, alla riduzione e alla gestione dei rischi**".

Le parole e i concetti chiave di questa definizione sono:

- "**processo educativo**" - L'idea di processo rinvia a un'attività articolata in fasi distinte. Nel processo di formazione le fasi generalmente considerate sono Rilevazione del bisogno, Progettazione, Attuazione, Verifica dei risultati. Si può, quindi, argomentare che, in base al riferimento all'idea di "processo" nella definizione della legge, potranno essere considerate attività formative, soltanto quelle in cui la fase dell'attuazione sia organicamente legata alle altre. Ovviamente del legame tra l'attuazione e le altre fasi del "processo" dovrà essere recuperabile una traccia operativa e documentale;
- "**i lavoratori e gli altri soggetti del sistema aziendale di prevenzione**" – Quindi, non sono soltanto i lavoratori i destinatari della formazione. Ai fini del miglioramento della prevenzione, lo sviluppo delle competenze è visto come un presupposto di tutti gli attori del sistema aziendale. Nel processo educativo, oltre agli esecutori delle varie disposizioni organizzative, vanno coinvolti, nelle stesse attività o in attività dedicate, anche le persone che svolgono funzioni di decisione e di controllo;
- "**conoscenze e procedure utili alla acquisizione di competenze**" – L'obiettivo di apprendimento non si esaurisce nel trasferimento ai partecipanti di un set di conoscenze e capacità (le "procedure") predefinite, ma prevede la rielaborazione attiva del partecipante che deve usare queste conoscenze e capacità per acquisire nuove competenze. Ovviamente questa rielaborazione personale va favorita con attività formative e con processi di sviluppo organizzativo contestuali al processo formativo.

Un altro aspetto importante della definizione di formazione è la presenza, nello stesso elenco, delle definizioni relative a "informazione" e ad "addestramento" che evidenzia la necessità di tenere conto delle specifiche caratteristiche e, quindi, delle differenze tra ognuna di queste attività.

2. **Le differenze tra l'art. 37 del D. Lgs. 81/08 e l'art. 22 del D. Lgs. 626/94.** Per comodità di esposizione e di lettura riportiamo i testi a confronto nel seguente quadro sinottico con un breve commento sulle principali differenze.



I COMMENTI DI ISTITUTO AMBIENTE EUROPA AL TESTO UNICO
1 - LA FORMAZIONE NEL D. LGS. 81/08 ("TESTO UNICO")
- prime note

<i>Art. 22 del D. Lgs 626/94</i>	<i>Art. 37 del D. Lgs. 81/08</i>	<i>Commento</i>
Formazione dei lavoratori	Formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti	La rubrica dei due articoli differisce per l'introduzione del riferimento agli RLS. Si tratta di una modifica che si allinea alle novità introdotte in tema di formazione degli RLS e, più in generale, all'esigenza di rafforzare il ruolo di rappresentanza nel sistema di prevenzione aziendale.
1. Il datore di lavoro, i dirigenti e i preposti, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze, assicurano che ciascun lavoratore, ivi compresi i lavoratori di cui all'art. 1, comma 3, ricevano una formazione sufficiente ed adeguata in materia di sicurezza e di salute, con particolare riferimento al proprio posto di lavoro e alle proprie mansioni.	1. Il datore di lavoro assicura che ciascun lavoratore riceva una formazione sufficiente ed adeguata in materia di salute e sicurezza, anche rispetto alle conoscenze linguistiche, con particolare riferimento a: a) concetti di rischio, danno, prevenzione, protezione, organizzazione della prevenzione aziendale, diritti e doveri dei vari soggetti aziendali, organi di vigilanza, controllo, assistenza; b) rischi riferiti alle mansioni e ai possibili danni e alle conseguenti misure e procedure di prevenzione e protezione caratteristici del settore o comparto di appartenenza dell'azienda.	La responsabilità di assicurare che ciascun lavoratore riceva la formazione adeguata si concentra in capo al datore di lavoro. Si introduce il richiamo alle conoscenze linguistiche. Si specificano più dettagliatamente le principali categorie delle competenze da fare acquisire.
	2. La durata, i contenuti minimi e le modalità della formazione di cui al comma 1 sono definiti mediante accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano adottato, previa consultazione delle parti sociali, entro il termine di dodici mesi dall'entrata in vigore del presente decreto legislativo	Mentre il comma 7 del D. Lgs. 626 stabiliva la <i>possibilità</i> di definire i contenuti minimi della formazione dei lavoratori, dei loro rappresentanti e dei datori di lavoro; questo comma stabilisce <i>l'obbligo</i> di dettarne non solo i contenuti, ma anche la durata e le modalità.



I COMMENTI DI ISTITUTO AMBIENTE EUROPA AL TESTO UNICO
1 - LA FORMAZIONE NEL D. LGS. 81/08 ("TESTO UNICO")
- prime note

<i>Art. 22 del D. Lgs 626/94</i>	<i>Art. 37 del D. Lgs. 81/08</i>	<i>Commento</i>
	3. Il datore di lavoro assicura, altresì, che ciascun lavoratore riceva una formazione sufficiente ed adeguata in merito ai rischi specifici di cui ai Titoli del presente decreto successivi al I. Ferme restando le disposizioni già in vigore in materia, la formazione di cui al periodo che precede è definita mediante l'accordo di cui al comma 2.	Il significato di questo comma è chiaro. La formazione a ciascun lavoratore deve riguardare non solo le conoscenze e capacità generali (di cui al comma 1), ma anche quelle relative agli specifici fattori di rischio a cui siano caso per caso esposti i singoli lavoratori. Ne consegue quantomeno che, in presenza di attività trattate dalle disposizioni di cui ai titoli successivi al primo, la sola erogazione di un corso di formazione comune per tutti i lavoratori non potrà essere considerata adeguata.
2. La formazione deve avvenire in occasione: a) dell'assunzione; b) del trasferimento o cambiamento di mansioni; c) dell'introduzione di nuove attrezzature di lavoro o di nuove tecnologie, di nuove sostanze e preparati pericolosi.	4. La formazione e, ove previsto, l'addestramento specifico devono avvenire in occasione: a) della costituzione del rapporto di lavoro o dell'inizio dell'utilizzazione qualora si tratti di somministrazione di lavoro; b) del trasferimento o cambiamento di mansioni; c) della introduzione di nuove attrezzature di lavoro o di nuove tecnologie, di nuove sostanze e preparati pericolosi.	Il grande cambiamento del comma 4 non è tanto nel testo del comma, quanto nella rubrica dell'arto 37. le occasioni in cui la formazione deve essere ripetuta non vanno riferite solo i lavoratori eventualmente interessati ai provvedimenti di cui alle lettere b) e c) di questo comma, ma anche ai loro rappresentanti, che, per esercitare al meglio la propria funzione, devono essere messi in grado di comprendere le implicazioni di tali provvedimenti per la salute e la sicurezza dei rappresentati.
	5. L'addestramento viene effettuato da persona esperta e sul luogo di lavoro.	Questo comma introduce importanti novità e merita una particolare attenzione perché presenta qualche insidia. In sintesi, e rinviando a un successivo specifico commento, sembra necessario interpretarlo sulla base di una riflessione sul significato di "addestramento", "persona esperta" e "sul luogo di lavoro". "Addestramento" è l'attività che sviluppa capacità operative. Le più efficaci capacità operative non vanno sviluppate con un approccio meramente comportamentista, perché sono legate anche alla capacità di percepire le mutevoli caratteristiche del contesto operativo e di processare cognitivamente il significato delle eventuali variazioni rispetto alle condizioni standard. "Persona esperta" non è chi ha solo iperappreso la modalità di comportamento corretta nelle condizioni standard. Ma chi sa anche adottare consapevoli strategie comportamentali diverse al variare delle condizioni operative. "Sul luogo di lavoro" andrebbe inteso come "anche sul luogo di lavoro". Ci sono numerose occasioni in cui è necessario assicurare almeno nelle prime prove di addestramento un ambiente protetto (simulazioni). In questi casi, le prove in ambiente reale (sul luogo di lavoro) vanno previste dopo che il lavoratore abbia almeno acquisito le minime capacità per operare in sicurezza.



I COMMENTI DI ISTITUTO AMBIENTE EUROPA AL TESTO UNICO
1 - LA FORMAZIONE NEL D. LGS. 81/08 ("TESTO UNICO")
- prime note

<i>Art. 22 del D. Lgs 626/94</i>	<i>Art. 37 del D. Lgs. 81/08</i>	<i>Commento</i>
3. La formazione deve essere periodicamente ripetuta in relazione all'evoluzione dei rischi ovvero all'insorgenza di nuovi rischi.	6. La formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti deve essere periodicamente ripetuta in relazione all'evoluzione dei rischi o all'insorgenza di nuovi rischi.	Valgono qui le stesse considerazioni fatte a proposito del comma 4.
	7. I preposti ricevono a cura del datore di lavoro e in azienda, un'adeguata e specifica formazione e un aggiornamento periodico in relazione ai propri compiti in materia di salute e sicurezza del lavoro. I contenuti della formazione di cui al precedente periodo comprendono: a) principali soggetti coinvolti e i relativi obblighi; b) definizione e individuazione dei fattori di rischio; c) valutazione dei rischi; d) individuazione delle misure tecniche, organizzative e procedurali di prevenzione e protezione.	Anche questo comma introduce una importante, anzi importantissima, novità. Già la definizione di formazione riportata dall'art. 2 del D. Lgs. 81/08 estende il campo dei destinatari a tutti i soggetti del sistema aziendale di prevenzione. Con questo comma si precisa che tra questi soggetti devono rientrare anche i preposti. In realtà anche nel D. Lgs. 626/94 era prevista la formazione di queste persone (i preposti, infatti, sono "lavoratori"). Ma con questo comma si intende specificare la necessità di pensare a un processo formativo riferito alla funzione organizzativa del preposto nel sistema di prevenzione. Si tratta quindi di una formazione i cui obiettivi di apprendimento vanno considerati distinti e aggiuntivi rispetto a quella formazione che si deve assicurare a ciascun lavoratore ai sensi del comma 1. La progettazione di tale formazione deve fare riferimento non solo al contenuto di questo comma 7 dell'art. 37, ma anche alla definizione dei compiti del preposto in tema di salute e sicurezza definiti dall'art. 19. Su questo argomento torneremo con uno specifico commento.
	8. I soggetti di cui all'articolo 21, comma 1, del presente decreto possono avvalersi dei percorsi formativi appositamente definiti, tramite l'accordo di cui al comma 2, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.	Il commento di questo comma non può che sottolineare la scelta del legislatore del verbo "possono". Se questi lavoratori "possono" avvalersi della formazione come strumento di prevenzione, in che cosa sono diversi (ovvero diversamente esposti ai rischi per salute e sicurezza) da tutti gli altri lavoratori per i quali la formazione è un diritto "obbligatorio" (scusate l'ossimoro)? Comunque attendiamo fiduciosi i "percorsi formativi appositamente definiti".



I COMMENTI DI ISTITUTO AMBIENTE EUROPA AL TESTO UNICO
1 - LA FORMAZIONE NEL D. LGS. 81/08 ("TESTO UNICO")
- prime note

<i>Art. 22 del D. Lgs 626/94</i>	<i>Art. 37 del D. Lgs. 81/08</i>	<i>Commento</i>
	9. I lavoratori incaricati dell'attività di prevenzione incendi e lotta antincendio, di evacuazione dei luoghi di lavoro in caso di pericolo grave ed immediato, di salvataggio, di primo soccorso e, comunque, di gestione dell'emergenza devono ricevere un'adeguata e specifica formazione e un aggiornamento periodico; in attesa dell'emanazione delle disposizioni di cui al comma 3 dell'articolo 46, continuano a trovare applicazione le disposizioni di cui al DM 10 marzo 1998 attuativo dell'articolo 13 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626.	Questo comma corrisponde al comma 5 del D. Lgs. 626 (riportato più avanti). La novità riguarda la maggiore specificazione delle attività dei servizi antincendio e primo soccorso. Di questa maggiore specificazione occorrerà tenere conto nella concreta progettazione dei corsi di formazione perché questa possa essere considerata "adeguata". Inoltre si introduce di fatto la grande novità dell'aggiornamento periodico anche per gli addetti alla prevenzione antincendio e gestione delle emergenze.
4. Il rappresentante per la sicurezza ha diritto a una formazione particolare in materia di salute e sicurezza, concernente la normativa in materia di sicurezza e salute e i rischi specifici esistenti nel proprio ambito di rappresentanza, tale da assicurargli adeguate nozioni sulle principali tecniche di controllo e prevenzione dei rischi stessi.	10. Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza ha diritto ad una formazione particolare in materia di salute e sicurezza concernente i rischi specifici esistenti negli ambiti in cui esercita la propria rappresentanza, tale da assicurargli adeguate competenze sulle principali tecniche di controllo e prevenzione dei rischi stessi.	La più significativa modifica è costituita dalla minore enfasi posta sulla formazione "concernente la normativa in materia di sicurezza e salute". In effetti le conoscenze sulle norme restano parte integrante dei contenuti minimi richiamati dal successivo comma 11, ma è significativo che in questo comma l'enfasi si sposta sui "rischi specifici" e sulle "competenze" (non più le "nozioni"!!!) "sulle principali tecniche di controllo e prevenzione dei rischi stessi".



I COMMENTI DI ISTITUTO AMBIENTE EUROPA AL TESTO UNICO
1 - LA FORMAZIONE NEL D. LGS. 81/08 ("TESTO UNICO")
- prime note

<i>Art. 22 del D. Lgs 626/94</i>	<i>Art. 37 del D. Lgs. 81/08</i>	<i>Commento</i>
	<p>11. Le modalità, la durata e i contenuti specifici della formazione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza sono stabiliti in sede di contrattazione collettiva nazionale, nel rispetto dei seguenti contenuti minimi: a) principi giuridici comunitari, costituzionali e civilistici; b) legislazione generale e speciale in materia di salute e sicurezza sul lavoro; c) principali soggetti coinvolti e i relativi obblighi; d) definizione e individuazione dei fattori di rischio; e) valutazione dei rischi; f) individuazione delle misure tecniche, organizzative e procedurali di prevenzione e protezione; g) aspetti normativi dell'attività di rappresentanza dei lavoratori; h) nozioni di tecnica della comunicazione. La durata minima dei corsi è di 32 ore iniziali, di cui 12 sui rischi specifici presenti in azienda e le conseguenti misure di prevenzione e protezione adottate, con verifica di apprendimento. La contrattazione collettiva nazionale disciplina le modalità dell'obbligo di aggiornamento periodico, la cui durata non può essere inferiore a 4 ore annue per le imprese che occupano dai 15 ai 50 lavoratori e a 8 ore annue per le imprese che occupano più di 50 lavoratori.</p>	<p>Nella prima parte di questo comma, vengono ripresi, in modo quasi letterale, i contenuti del D.M. 16 gennaio 1997 che fino a oggi hanno costituito il riferimento per la formazione degli RLS. Resta però la discontinuità che abbiamo intravisto nelle modifiche introdotte con il comma precedente. E di questa discontinuità occorrerà tenere conto nella progettazione della formazione degli RLS.</p> <p>Nella seconda parte del comma si hanno ulteriori importanti novità. Innanzitutto il vincolo delle 12 ore sui rischi specifici in azienda. Qui può nascere un grande problema organizzativo, soprattutto per le aziende di dimensione tale da non giustificare corsi per RLS ritagliati ad hoc. Del resto questo vincolo delle 12 ore sembra una di quelle soluzioni di apparente buon senso, ma che spesso si rivelano impraticabili, a cui le norme sulla formazione su salute e sicurezza ci hanno purtroppo spesso esposto in questi anni. Si fa resto a dire 12 ore sui rischi specifici, ma se pensiamo a rischi come gli agenti cancerogeni, i campi elettromagnetici, lo stress psicosociale (giusto per fare degli esempi) che cosa significa in termini di obiettivi di apprendimento? Probabilmente, la soluzione non passa dalla compressione di conoscenze teoriche specialistiche in moduli di poche ore, ma dallo sviluppo della capacità di partecipare alla individuazione dei punti di pericolo.</p> <p>Un'altra novità riguarda le durate minime della formazione di aggiornamento annuale. A questo aspetto dedicheremo un prossimo commento specifico.</p>



I COMMENTI DI ISTITUTO AMBIENTE EUROPA AL TESTO UNICO
1 - LA FORMAZIONE NEL D. LGS. 81/08 ("TESTO UNICO")
- prime note

<i>Art. 22 del D. Lgs 626/94</i>	<i>Art. 37 del D. Lgs. 81/08</i>	<i>Commento</i>
5. Il lavoratore incaricato dell'attività di pronto soccorso, di lotta antincendio e di evacuazione dei lavoratori deve essere adeguatamente formato.		Vedi sopra il commento al comma 9.
6. La formazione dei lavoratori e quella dei loro rappresentanti di cui al comma 4 deve avvenire, in collaborazione con gli organismi paritetici di cui all'art. 20, durante l'orario di lavoro e non può comportare oneri economici a carico dei lavoratori.	12. La formazione dei lavoratori e quella dei loro rappresentanti deve avvenire, in collaborazione con gli organismi paritetici di cui all'articolo 50 ove presenti, durante l'orario di lavoro e non può comportare oneri economici a carico dei lavoratori.	Le novità su questo argomento riguardano più che altro la specificazione degli organismi paritetici "ove presenti".
7. I Ministri del lavoro e della previdenza sociale e della sanità, sentita la commissione consultiva permanente, possono stabilire i contenuti minimi della formazione dei lavoratori, dei rappresentanti per la sicurezza e dei datori di lavoro di cui all'art. 10, comma 3, tenendo anche conto delle dimensioni e della tipologia delle imprese.		Vedi sopra il commento al comma 2.
	13. Il contenuto della formazione deve essere facilmente comprensibile per i lavoratori e deve consentire loro di acquisire le conoscenze e competenze necessarie in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Ove la formazione riguardi lavoratori immigrati, essa avviene previa verifica della comprensione e conoscenza della lingua veicolare utilizzata nel percorso formativo.	L'ispirazione di questo nuovo comma è fortemente apprezzabile. La norma, in questo caso, lascia aperto un campo di interpretazione molto vasto di che cosa si debba intendere per "comprensibile". È un aspetto di grande importanza soprattutto in considerazione della necessità di conoscenze preliminari per la comprensione di tanti argomenti specialistici che si incontrano nella gestione dei rischi per salute e sicurezza sul lavoro. Più circoscritto, e quindi, almeno teoricamente, più definito, è il tema della verifica della comprensione linguistica della lingua "veicolare" da parte dei lavoratori immigrati (anche se restano aperti i problemi attuativi che si presentassero qualora tale verifica desse esiti negativi).



I COMMENTI DI ISTITUTO AMBIENTE EUROPA AL TESTO UNICO
1 - LA FORMAZIONE NEL D. LGS. 81/08 ("TESTO UNICO")
- prime note

<i>Art. 22 del D. Lgs 626/94</i>	<i>Art. 37 del D. Lgs. 81/08</i>	<i>Commento</i>
	14. Le competenze acquisite a seguito dello svolgimento delle attività di formazione di cui al presente decreto sono registrate nel libretto formativo del cittadino di cui all'articolo 2, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni e integrazioni. Il contenuto del libretto formativo è considerato dal datore di lavoro ai fini della programmazione della formazione e di esso gli organi di vigilanza tengono conto ai fini della verifica degli obblighi di cui al presente decreto.	<p>Per commentare quest'ultimo comma, preferiamo attenerci a un profilo informativo strettamente istituzionale.</p> <p>Il riferimento è al Decreto legislativo di ""Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30". La norma richiamata recita:</p> <p>"i) «libretto formativo del cittadino»: libretto personale del lavoratore definito, ai sensi dell'accordo Stato-regioni del 18 febbraio 2000, di concerto tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, previa intesa con la Conferenza unificata Stato-regioni e sentite le parti sociali, in cui vengono registrate le competenze acquisite durante la formazione in apprendistato, la formazione in contratto di inserimento, la formazione specialistica e la formazione continua svolta durante l'arco della vita lavorativa ed effettuata da soggetti accreditati dalle regioni, nonché le competenze acquisite in modo non formale e informale secondo gli indirizzi della Unione europea in materia di apprendimento permanente, purché riconosciute e certificate".</p> <p>Ulteriori Informazioni sono reperibili al sito del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale: www.lavoro.gov.it/Lavoro/Europalavoro/SezioneCittadini/Formarsi/FormazionePermanente/Libretform.htm</p>



3. **La mancata formazione rientra tra le Gravi violazioni che costituiscono il presupposto per l'adozione del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale.** L'importanza che assume la formazione nel sistema di prevenzione viene significativamente affermata dalla sua inclusione nell'elenco delle gravi violazioni previste dall'Allegato I collegato all'art. 14 del D. Lgs. 81/08. Da un punto di vista applicativo, non è indifferente sapere se per mancata formazione debba intendersi la mera assenza di qualsiasi attività riconducibile a quel "processo educativo" richiamato dalla definizione presente nell'art. 2, o se per mancata formazione debba intendersi anche la organizzazione di una attività formalmente formativa ma priva dei requisiti della adeguatezza. Ovviamente, questa seconda ipotesi rinforza la, ormai annosa, questione della necessità di stabilire i criteri di riconoscimento della "formazione adeguata" rispetto a quella *non*-adeguata.