

Formazione sicurezza sul lavoro: problematiche riscontrate, proposte e indicazioni operative in Regione Piemonte

E. Luino¹,

¹ Tecnico della Prevenzione c/o azienda privata
Mail: eleonora.ninin@gmail.com

RIASSUNTO

La formazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro è una misura di tutela e di prevenzione dei rischi lavorativi. In questo lavoro in prima battuta si analizza l'evoluzione del quadro normativo in materia di formazione e il modello di accreditamento dei soggetti formatori nella Regione Piemonte. Sono chiariti i procedimenti del sistema di accreditamento della formazione e orientamento professionale attraverso un'intervista al funzionario pubblico che li coordina e gestisce. Inoltre vengono messe in evidenza le "Indicazioni operative per la formazione in materia di salute e sicurezza del lavoro" con informazioni utili sui requisiti necessari per creare, realizzare e controllare i corsi di formazione.

Successivamente, è svolta un'analisi dei quesiti pervenuti allo sportello informativo della Regione Piemonte INFO.SICURI da parte di diversi soggetti portatori di obblighi e responsabilità, circoscrivendo e approfondendo le tematiche relative alla formazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Le domande sono state raggruppate per aree tematiche/figure di riferimento e per ognuna di esse sono state individuate le criticità emergenti provenienti sia dalla difficoltà di interpretazione della normativa sia dai gap presenti in essa.

INTRODUZIONE

Con il termine formazione alla salute e sicurezza del lavoro si intende il processo educativo attraverso il quale trasferire ai lavoratori e agli altri soggetti del sistema di prevenzione e protezione aziendale conoscenze e procedure utili all'acquisizione di competenze per lo svolgimento in sicurezza dei rispettivi compiti in azienda e alla identificazione, alla riduzione e alla gestione dei rischi (1).

La normativa in materia di formazione alla salute e sicurezza sul lavoro è molto articolata e pur essendo i principi fondamentali e gli obblighi a carico dei vari soggetti ben definiti all'interno del Dlgs.81/08, la descrizione puntuale dei requisiti dei diversi percorsi formativi in termini di durata, contenuti, modalità didattiche, i requisiti dei soggetti formatori e dei docenti, le modalità di attestazione, sono contenute in diverse fonti.

L'estrema eterogeneità delle fonti normative espone le imprese e i lavoratori al rischio concreto di ottenere, a seguito di una regolare frequenza e al superamento di un esame, un attestato che può risultare non valido ai sensi della normativa vigente.

Esistono diversi soggetti deputati alla realizzazione dell'attività formativa in materia di salute e sicurezza, chiamati soggetti formatori, i quali si avvalgono di docenti qualificati secondo determinati criteri di conoscenza ed esperienza.

Con l'accordo Stato-Regioni del 7 luglio 2016 (2) relativo alla formazione dei Responsabili e degli Addetti al Servizio di prevenzione e protezione si sono individuati i soggetti formatori; l'elenco comprende: gli enti pubblici, gli enti senza fini di lucro emanazione di organizzazioni di lavoratori o associazioni con finalità formative o sociali, i consorzi a partecipazione pubblica e le imprese e i consorzi di imprese.

La Regione Piemonte ha predisposto le "Indicazioni operative per la formazione in materia di salute e sicurezza del lavoro" con informazioni utili alla progettazione, alla realizzazione, alla fruizione e al controllo dei corsi di formazione previsti dalla normativa in materia di salute e sicurezza del lavoro. Nelle "Indicazioni operative" sono definite anche modalità e procedure per l'inserimento negli elenchi regionali dei soggetti formatori abilitati all'erogazione dei corsi di formazione in materia, con l'obiettivo di garantire degli standard di qualità della formazione erogata nel territorio piemontese. Naturalmente, le "Indicazioni operative" si sono dovute

raccordare alle direttive e agli atti di indirizzo regionali del sistema della formazione professionale che in Piemonte è regolato da:

- D.G.R 19 giugno 2006 n. 29-3181 che norma gli aspetti di sistema e i procedimenti amministrativi di accreditamento;
- Manuali Operativi Sinottici (documenti tecnici dell'accREDITamento contenenti le specifiche relative ai requisiti richiesti) sviluppati sulla falsa riga della certificazione di qualità ISO 9001, ed implementati con specifici requisiti attinenti alla formazione e l'orientamento professionale.

Per facilitare l'individuazione dei soggetti formatori che, sul territorio piemontese, posseggono i requisiti previsti per i diversi corsi, la Regione Piemonte, avvalendosi della Commissione soggetti formatori, compila e pubblica sul proprio sito internet gli elenchi dei soggetti formatori abilitati all'erogazione dei corsi di formazione in materia di salute e sicurezza del lavoro (3), secondo i criteri e le modalità previste nelle "Indicazioni operative". In questo documento sono contenute informazioni utili alla progettazione, alla realizzazione, alla fruizione e al controllo dei corsi di formazione previsti dalla normativa in materia di salute e sicurezza del lavoro.

Dal 2004 la Regione Piemonte ha istituito un servizio di riferimento privilegiato in tema di sicurezza sul lavoro, chiamato INFO.SICURI. Si pone l'obiettivo di fornire ai soggetti portatori di obblighi e responsabilità: datori di lavoro, Responsabili e addetti dei servizi di prevenzione e protezione, dirigenti, preposti, professionisti, lavoratori e loro rappresentanti, informazioni utili sulla normativa a tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (5). Si tratta di un vero e proprio sportello informativo sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, gestito in collaborazione con i Servizi di Prevenzione e Sicurezza negli Ambienti di Lavoro (SPreSAL) delle Aziende Sanitarie (ASL), che mettono a disposizione degli operatori per rispondere ai quesiti dell'utenza. Gli operatori SPreSAL sono addetti alla vigilanza nei luoghi di lavoro delle ASL, i quali operano con la qualifica di Ufficiali di Polizia Giudiziaria ex art. 21 della Legge 833/1978 e che, pertanto, non svolgono, nell'ambito del servizio regionale INFO.SICURI, attività di consulenza, quanto piuttosto di informazione e assistenza. Il servizio fornisce, infatti, risposte su quesiti di ordine generale sull'applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro che pervengono a una casella di posta elettronica dedicata (info.sicuri@regione.piemonte.it). Le risposte ai quesiti, che possono essere immediate o differite nel tempo in base alla loro complessità e alla necessità di consultazione della normativa, sono formulate da un gruppo di lavoro, coordinato dal Settore prevenzione e veterinaria della Regione Piemonte e composto da operatori degli SPreSAL delle ASL Città di Torino, TO3; TO5, Alessandria, CN1 e Novara .

OBIETTIVO

Obiettivo dell'articolo è analizzare alcune attività della Regione Piemonte in materia di formazione su salute e sicurezza sul lavoro; in specifico, si sono approfondite: le procedure di accreditamento dei corsi di formazione, la predisposizione degli elenchi regionali dei soggetti formatori e l'assistenza all'interpretazione e attuazione della normativa.

MATERIALI E METODI

Allo scopo di ottenere un quadro sintetico delle attività formative su salute e sicurezza in Regione Piemonte si è optato per effettuare un'intervista al Dott. Gianluca Manzato che coordina e gestisce i procedimenti del sistema di accreditamento della formazione e orientamento professionale in Regione Piemonte. Inoltre, è responsabile del il Nucleo Regionale di Valutazione per l'Accreditamento (N.R.V.A) che compie audit per verificare che gli organismi accreditati abbiano soddisfatto gli aspetti tecnici e procedurali contenuti nei Manuali Operativi Sinottici e nella D.D. n. 552 del 8 ottobre 2013 che stabilisce un elenco di documenti che la struttura deve possedere ai fini della sicurezza.

Gli ambiti tematici dell'intervista hanno riguardato:

aree di accreditamento regionali;

iter e requisiti da soddisfare per accreditarsi e presentare l'istanza di accreditamento;

procedure seguite dal N.R.V.A. quando rileva un'infrazione durante o dopo l'accREDITamento.

Inoltre, è stata svolta un'analisi dei quesiti pervenuti allo sportello informativo della Regione Piemonte INFO.SICURI che affronta le problematiche relative alla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Si sono analizzati in particolare i quesiti riguardanti la formazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

I quesiti sono stati suddivisi in base alle seguenti figure di riferimento:

- Lavoratori, dirigenti e preposti;
- Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza (RLS) e RLS territoriali (RLST);
- Responsabili e Addetti al Servizio di Prevenzione e Protezione (RSPP e ASPP);
- Datori di lavoro che svolgono direttamente i compiti di prevenzione e protezione dai rischi;
- Lavoratori incaricati all'uso di attrezzature che richiedono conoscenze e responsabilità particolari;
- Formatori in materia di salute e sicurezza del lavoro;
- Addetti al primo soccorso e antincendio;
- Altri soggetti;

RISULTATI

Intervista

L'intervista con le principali domande e le relative risposte è sinteticamente riportato nel seguito.

Quali e quanti sono gli ambiti dell'accreditamento?

Nella nostra Regione esistono tre ambiti di accreditamento:

per la formazione professionale;

per il riconoscimento dei corsi;

per l'orientamento professionale.

La maggior parte dei soggetti che erogano corsi in materia di salute e sicurezza sul lavoro richiedono l'accreditamento per il riconoscimento dei corsi che è articolato in tre macrotipologie (A-B-C):

obbligo formativo;

formazione superiore;

formazione continua.

I soggetti che fanno formazione nell'ambito Dlgs 81/08 chiedono di norma l'accreditamento per il riconoscimento dei corsi di formazione continua.

- *Qual è l'iter e quali sono i requisiti che bisogna soddisfare per accreditarsi?*

Per ottenere l'accreditamento occorre soddisfare 45 parametri che si trovano all'interno dei Manuali Operativi Sinottici. Per i corsi di formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro, i Manuali Operativi Sinottici di riferimento sono quelli per la formazione professionale e per il riconoscimento. Oltre ai Manuali Operativi Sinottici, occorre consultare la D.D. n. 552 del 8 ottobre 2013, che ha inserito un elenco di documenti che la struttura deve possedere ai fini della sicurezza.

La Regione incarica, per il controllo di tali requisiti dei valutatori esterni, per lo più provenienti dal mondo della ISO, che svolgono verifiche in loco. La verifica dura uno o più giorni in base al numero di sedi e alle macrotipologie richieste dall'operatore.

- *Qual è l'iter amministrativo di presentazione dell'istanza di accreditamento da parte di un soggetto?*

Nel 2006 la Regione Piemonte ha sviluppato una piattaforma informatica disponibile su internet che gestisce integralmente l'iter amministrativo dell'istanza di accreditamento.

Dopo aver consultato il manuale sinottico e verificato il possesso dei requisiti e dei parametri necessari a soddisfare i criteri richiesti dall'accreditamento, l'interessato inserisce i dati nel portale sviluppato dal CSI Piemonte. Tale operazione attribuisce all'operatore uno specifico codice anagrafico che lo identifica in modo univoco in base allo status giuridico: A enti pubblici, B enti senza fini di lucro emanati, C consorzi a partecipazione pubblica, D imprese e consorzi. Ottenuto il codice anagrafico, l'operatore può chiedere il certificato digitale per l'accesso alla procedura dell'accreditamento e per tutte le altre procedure.

- *Quali sono le procedure che il N.R.V.A. segue, quando rileva un'infrazione durante o dopo l'accreditamento?*

Se la verifica dei requisiti che tiene conto di aspetti tecnici e procedurali da parte dei valutatori incaricati degli audit in loco ha esito negativo o l'operatore non effettua la verifica annuale richiesta, gli organismi accreditati possono essere soggetti a procedimenti di decadenza, sospensione o revoca dell'accreditamento. A fronte di violazioni della normativa il soggetto può essere revocato e inserito nell'elenco delle sedi non più accreditate.

Quesiti a INFO.SICURI

Nel corso del 2016, allo sportello informativo della Regione Piemonte INFO.SICURI sono pervenuti 486 quesiti in materia salute e sicurezza sul lavoro. Tra questi, sono stati selezionati i quesiti concernenti la formazione che sono stati raggruppati per aree tematiche/figure di riferimento (tabella 1).

Tabella 1: numero di quesiti pervenuti allo sportello INFO.SICURI per tipo di figura di riferimento

FIGURE DI RIFERIMENTO	N. QUESITI
Lavoratori, dirigenti e preposti	10
Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (RLS) e RLS territoriali (RLST)	4
Responsabili e addetti al Servizio di prevenzione e protezione (RSPP e ASPP)	5
Datori di lavoro che svolgono direttamente i compiti di prevenzione e protezione dai rischi	5
Lavoratori incaricati dell'uso delle attrezzature che richiedono conoscenze e responsabilità	9
Formatori in materia di salute e sicurezza del lavoro	3
Primo soccorso e antincendio	7
Altre figure	7

Per ognuna di queste figure sono emerse alcune criticità riguardanti la formazione che sono riportate in tabella 2.

FIGURE DI RIFERIMENTO	PRINCIPALI CRITICITÀ EMERSE
Lavoratori, dirigenti e preposti	collaborazione con gli organismi paritetici: la normativa, pur prevedendo l'obbligo di comunicazione agli organismi paritetici, non ha contemplato una sanzione collegata all'inadempimento; il datore di lavoro in possesso dei requisiti di cui all'art. 34 del D.lgs 81/08 può svolgere attività di docenza nei corsi di formazione rivolti ai propri dipendenti anche se non in possesso del requisito della capacità didattica.
Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (RLS) e RLS territoriali (RLST)	Nelle imprese che occupano meno di 15 lavoratori, la normativa non indica la durata dell'aggiornamento per i quali occorre rifarsi alla contrattazione collettiva nazionale
Responsabili e addetti al Servizio di prevenzione e protezione (RSPP e ASPP)	Mancata previsione nell'accordo Stato Regioni 128/2016 del requisito dell'esperienza formativa o professionale maturata in ambito di prevenzione e sicurezza del lavoro almeno biennale
Datori di lavoro che svolgono direttamente i compiti di prevenzione e protezione dai rischi	L'accordo Stato Regioni 128/2016 non prevede più come requisito l'esperienza biennale professionale per poter erogare i corsi di formazione per datori di lavoro che svolgono direttamente i compiti del servizio di prevenzione e protezione dei rischi, ritenendo evidentemente sufficienti gli standard di qualità previsti nel procedimento di accreditamento regionale.
Lavoratori incaricati dell'uso delle attrezzature che richiedono conoscenze e responsabilità	mancata individuazione nell'ASR 53/2012 del numero di ore minimo come tetto di riferimento, né della distribuzione delle ore di esperienza annue; non si evidenzia la necessità per il formatore di possedere l'abilitazione per l'utilizzo dell'attrezzatura.
Formatori in materia di salute e sicurezza del lavoro	Il decreto 6 marzo 2013 fissa solamente la durata minima del corso di formazione formatori (24 ore) senza dare indicazioni circa contenuti, programmi e requisiti che devono avere i docenti e i soggetti formatori.
Primo soccorso e antincendio	mancata individuazione nel D.M del 10 marzo 1998 dei requisiti per i docenti dei corsi antincendio; si ritiene che tali docenti debbano essere in possesso di una documentata esperienza in materia antincendio; l'aggiornamento, reso obbligatorio all'art. 37 del D.lgs. 81/08, non è ancora stato disciplinato per ciò che concerne la durata e la periodicità
Altre figure	amianto: la modalità di erogazione e-learning non è prevista per i corsi di abilitazione ma solo per gli aggiornamenti la cui durata è di 6 ore nel quinquennio di riferimento; DPI di terza categoria: è richiesto l'addestramento ma nel D.lgs. 81/08 non è indicato un numero di ore.

Tabella 2: principali criticità emerse allo sportello INFO.SICURI per tipo di figura di riferimento

DISCUSSIONE

L'accordo Stato Regioni 128/2016 ha fornito indicazioni utili alla progettazione, realizzazione, fruizione e al controllo dei corsi di formazione in materia di salute e sicurezza del lavoro, anche se continua a sussistere una diffusa disinformazione riguardo alle problematiche della formazione sulla sicurezza del lavoro. Alcuni soggetti, non conoscendone i contenuti, ritengono che la sola formazione sia in grado di risolvere gli specifici problemi che possono presentarsi in un'organizzazione aziendale.

Dal 2006 la Regione Piemonte ha rivisto e rielaborato le procedure di accreditamento delle sedi operative per la formazione e l'orientamento ma non ha sviluppato, a differenza di altre regioni, per i corsi in materia di formazione sulla salute e sicurezza del lavoro, un percorso specifico di accreditamento per chi svolge solo quel tipo di attività formativa. L'accREDITAMENTO è regolato anche da procedimenti sanzionatori necessari a tutelare l'amministrazione e i cittadini, da eventuali inadempienze e irregolarità da parte dei soggetti accreditati. In presenza, ad esempio, di un provvedimento di revoca non si può richiedere l'accREDITAMENTO per almeno tre anni. La Regione Piemonte sospende o revoca l'accREDITAMENTO anche a seguito di segnalazione da parte di soggetti istituzionali (ad es. Guardia di Finanza, Agenzia delle Entrate, oppure altri uffici regionali). La verifica tiene conto di aspetti tecnici e procedurali. A fronte di violazioni della normativa il soggetto può essere revocato e inserito nell'elenco degli enti non più accreditati oppure, nei casi più gravi, segnalato agli organi competenti (ad es. Procura della Repubblica).

Al contrario, l'inserimento negli elenchi regionali significa per le agenzie formative da una parte dimostrare di essere in possesso dei requisiti previsti dalla normativa. Dall'altra, gli elenchi sono un valido strumento per valorizzare gli operatori che lavorano nel rispetto della normativa e che contribuiscono ad accrescere la sicurezza dei lavoratori e la competitività delle imprese.

Al fine di migliorare la gestione delle attività formative, le Regioni dovrebbero cercare di valorizzare gli standard di legge, incentivando la qualità della formazione e dei formatori. In tal senso, lo sportello informativo INFO.SICURI costituisce un utile canale di comunicazione tra il mondo privato e il mondo pubblico, permettendo all'operatore di avere l'interpretazione della normativa ed evidenziando le modalità di azione.

Un aspetto critico delle domande relative alla formazione pervenute allo sportello, è la difficoltà incontrata dall'operatore nell'interpretazione corretta della normativa e nel rimanere costantemente aggiornato sulla sua evoluzione continua. Una possibile soluzione potrebbe essere un indice disponibile sul sito della Regione Piemonte suddiviso in base alle figure di riferimento con la normativa correttamente interpretata e con le risposte alle domande più rilevanti pervenute allo sportello. Si costruirebbe così un archivio di facile consultazione per gli operatori e per i funzionari regionale.

Per quanto riguarda il miglioramento nel controllo sulle attività formative si potrebbe pensare di proporre alcuni modelli di riferimento per quei corsi di cui la normativa non dà indicazioni. Questo sarebbe un incentivo per le imprese ad avvalersi più spesso del sito regionale per individuare i soggetti formatori; per la Regione Piemonte costituirebbe un punto di eccellenza rispetto al resto d'Italia.

Per scegliere un corso di formazione di qualità risulta fondamentale avere un docente che riesca a trasmettere "un messaggio" all'aula e che sia dotato dell'esperienza necessaria per formare in modo adeguato lavoratori di diversi livelli. Purtroppo i requisiti fissati dal decreto 6 marzo 2013 sono troppo ampi per riuscire a valutare a priori, se il docente che deve formare sia all'altezza del compito. Per accertarsi che la formazione sia stata compresa dai partecipanti, risulta importante l'applicazione della verifica di efficacia, che non è da intendersi come un mero "test a crocette".

La necessità di garantire una formazione adeguata anche ai lavoratori più lontani dalle sedi centrali aziendali, ha permesso lo sviluppo della tecnologia e-learning che è stata messa al servizio anche di alcuni corsi di formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Considerando che l'obiettivo della formazione rimane la modifica di un comportamento non adeguato e la presa di coscienza dei rischi che ne derivano, l'apprendimento in modalità e-learning non appare adeguato. La sicurezza non può essere considerata un surplus formativo ma è necessario diventi parte integrante dell'esperienza lavorativa.

BIBLIOGRAFIA

1. D.lgs.81/08, Art. 2.
2. Gazzetta ufficiale del 19 agosto 2016 – Accordo Stato Regioni del 7 luglio del 2016,
3. rep. 128 /CSR, che definisce i percorsi formativi per RSPP e ASPP, ai sensi dell’articolo 32 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n.81 e successive modificazioni. Repertorio atti n. 128/ CSR del 7 luglio 2016.
4. Regione Piemonte: <http://www.regione.piemonte.it/sanita/cms2/documentazione/category/194- sicurezza-sul-lavoro?start=140>.
5. Il servizio, istituito con deliberazione della Regione Piemonte n. 47-11652 del 2/02/2004, prevedeva inizialmente un Numero Verde regionale sulla Sicurezza nei luoghi di lavoro con lo “scopo” di porre la Regione Piemonte come punto di riferimento istituzionale e interlocutore privilegiato in tema di sicurezza sul lavoro nei confronti dei cittadini della regione, soprattutto dei cittadini in quanto lavoratori, e quindi soggetti tutelati dal D.Lgs. 626/1994.