



# Collaborazione istituzionale per la formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro

di Giuditta Occhiocupo

## 1. Premessa

All'inizio del 2012 sono stati pubblicati su Gazzetta Ufficiale due importanti accordi, siglati in sede di Conferenza permanente, tra il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il Ministro della salute, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Gli accordi sono stati sanciti ai sensi, rispettivamente, dell'art. 37, comma 2 e dell'art. 34, commi 2 e 3 del dlgs 9 aprile 2008, n. 81, recante "Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro".

L'uno è finalizzato a disciplinare la durata, i contenuti e le modalità della formazione, nonché dell'aggiornamento, dei lavoratori e delle lavoratrici, dei preposti e dei dirigenti, nonché la formazione facoltativa dei soggetti di cui all'art. 21, comma 1, dello stesso decreto (ossia componenti dell'impresa familiare di cui all'art. 230-bis del Cc e lavoratori autonomi).

L'altro, invece, è mirato a regolamentare i contenuti, le articolazioni e le modalità di espletamento del percorso formativo e dell'aggiornamento per il datore di lavoro che intende svol-



gere, nei casi previsti dal decreto stesso, i compiti propri del Servizio di Prevenzione e Protezione dai rischi (DLSPP).

Il 18 agosto 2012, a completamento di un *iter* che ha visto coinvolti gli stessi soggetti istituzionali Governo, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano, è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale l'accordo che recepisce il documento proposto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali recante "Adeguamento e linee applicative degli accordi ex articolo 34, comma 2 e 37, comma 2 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e successive modificazioni e integrazioni".

Quest'ultimo accordo, raggiunto dal Ministero del lavoro, d'intesa con il coordinamento tecnico interregionale assessorati sanità e con il coordinamento tecnico interregionale assessorati formazione, è stato siglato con la finalità di fornire alle aziende e agli organi di vigilanza delle indicazioni riferite agli accordi sopra citati. In sostanza, nei mesi successivi all'uscita dei due accordi rivolti ai lavoratori e ai datori di lavoro, nonché ai preposti alla vigilanza sul lavoro, si erano ingenerati diversi dubbi interpretativi che, di fatto, ne rendevano di difficile applicazione il contenuto.

Il documento sul quale si è raggiunto l'Accordo configura il conseguimento di un duplice risultato di cui, al di là dell'effettiva operatività delle indicazioni in esso contenute, si dovrà tenere conto ai fini di un eventuale ulteriore adeguamento che, nel corso della fase applicativa dei prossimi mesi, dovesse rendersi necessario.

Il primo risultato ottenuto è stato quello di avere delle indicazioni che facessero chiarezza e che offrissero soluzioni interpretative su quegli aspetti che avevano ingenerato i



maggiori dubbi, tra i quali: l'efficacia degli accordi; la collaborazione degli organismi paritetici alla formazione; la formazione in modalità *e-learning*; la disciplina transitoria e il riconoscimento della formazione pregressa; i tempi di aggiornamento della formazione; la formazione del Responsabile del servizio di prevenzione e protezione; la decorrenza dell'aggiornamento per ASPP e RSPP.

Il secondo risultato è da rinvenire nell'elaborazione di un documento unitario, cui si è pervenuti mediante un significativo e prolungato lavoro di collaborazione istituzionale tra i diversi soggetti coinvolti, a vario titolo, dal processo formativo. Si è trattato di un percorso che si è sviluppato nel corso dei mesi susseguenti ai due accordi, condotto in un ambito di attività nel quale concorrono le competenze di Stato e Regioni e che è stato concluso nell'alveo di un soggetto istituzionale, qual è la Conferenza permanente per i Rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, di cui all'art. 4 del d.lgs. 281/1997<sup>1</sup> che, nata prima della riforma del Titolo V della Costituzione operata nel 2001,

<sup>1</sup> Al fine di meglio chiarire il ruolo istituzionale che la Conferenza è chiamata a svolgere, si ritiene opportuno riportare il testo della norma citata recante "Accordi tra Governo, regioni e province autonome di Trento e Bolzano". L'art. 4 del d.lgs. così recita: "1. Governo, regioni e province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione e nel perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, possono concludere in sede di Conferenza Stato - regioni accordi, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune. 2. Gli accordi si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano.



per sua natura è deputata a favorire il coordinamento delle iniziative che implicano una collaborazione istituzionale.

## 2. Le linee direttrici degli accordi

Gli accordi di gennaio, dopo una premessa iniziale, sono articolati per punti, alcuni dei quali presentano profili comuni.

In particolare, quello di cui all'art. 37, comma 2 del d.lgs. 81/2008 è volto a disciplinare la durata, i contenuti minimi e le modalità della formazione, nonché dell'aggiornamento, dei lavoratori e delle lavoratrici, dei preposti e dei dirigenti, nonché la formazione facoltativa dei soggetti di cui all'art. 21, comma 1, del medesimo d.lgs. 81/2008.

La premessa contiene alcune specifiche, tra le quali si segnala la mancata applicazione dell'accordo nei confronti dei lavoratori stagionali (almeno fino all'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 3, comma 13, del d.lgs. 81/2008).

Con riferimento alle modalità formative, viene prevista la possibilità di ricorrere a piattaforme di *e-learning*, nonché di ricevere formazione sia in aula che nel luogo di lavoro.

Degna di nota è altresì la previsione secondo la quale, in coerenza con le disposizioni di cui all'art. 37, comma 12 del d.lgs. 81/2008<sup>2</sup>, i corsi di formazione per i lavoratori vanno realizzati previa richiesta di collaborazione agli enti bilaterali, quali definiti dall'art. 2, comma 1, lettera h), del d.lgs. 276/2003

<sup>2</sup> La norma così recita: "La formazione dei lavoratori e quella dei loro rappresentanti deve avvenire, in collaborazione con gli organismi paritetici, ove presenti nel settore e nel territorio in cui si svolge l'attività del datore di lavoro, durante l'orario di lavoro e non può comportare oneri economici a carico dei lavoratori".



e s.m.i. e agli organismi paritetici, ove esistenti sia nel territorio che nel settore nel quale opera l'azienda. Il datore di lavoro, in caso di positivo riscontro alla sua richiesta, nella pianificazione e realizzazione delle attività formative dovrà tener conto delle relative indicazioni. Qualora, invece, entro quindici giorni dalla richiesta, l'ente bilaterale o l'organismo paritetico non dovessero mandare il loro riscontro, il datore di lavoro potrà procedere in autonomia.

La premessa dell'accordo di cui all'art. 34 del d.lgs. 81/2008 e s.m.i. sottolinea invece come esso sia volto a disciplinare i contenuti, le articolazioni e le modalità di espletamento del percorso formativo e dell'aggiornamento per il datore di lavoro che intende svolgere i compiti propri del Servizio di Prevenzione e Protezione dai rischi (DLSPP).

Viene inoltre fatto riferimento alla durata di tale percorso formativo che deve contemplare corsi di formazione di durata minima di 16 ore e massima di 48 ore in funzione della natura dei rischi presenti sul luogo di lavoro, delle modalità di organizzazione del lavoro e delle attività lavorative svolte.

Anche in questo accordo è stata prevista la possibilità di ricorrere all'impiego di piattaforme *e-learning*, qualora si tratti di percorsi formativi che, per loro natura, non richiedano necessariamente la presenza fisica dei discenti e dei docenti e ricorrano le condizioni di cui all'allegato I dell'accordo.

Senza volersi in questa sede soffermare sui contenuti dei singoli punti nei quali gli accordi sono stati suddivisi, si ritiene opportuno fare cenno ad alcuni dei profili che ricorrono in entrambi gli accordi.



Ci si riferisce a quelli attinenti ai requisiti dei docenti. Per quanti di loro devono fare formazione ai datori/DLSPP, è stata richiesta la dimostrazione del possesso di un'esperienza almeno triennale di docenza o insegnamento o professionale in materia di salute e sicurezza sul lavoro; lo stesso requisito è stato richiesto per i docenti che tengono corsi ai lavoratori/lavoratrici, per i quali è stata altresì delineata la possibilità di tenere i corsi sia internamente che esternamente all'azienda, anche in modalità *e-learning*, secondo le definizioni di cui all'allegato I dell'accordo.

Altri elementi ricorrenti sono quelli che riguardano l'organizzazione dei corsi o della formazione, per cui sono stati elencati alcuni specifici requisiti. Ulteriori elementi sono stati indicati per la metodologia di insegnamento e di apprendimento, evidenziando la tendenza a privilegiare un approccio interattivo, al fine di evidenziare la centralità dell'allievo nel percorso formativo. È stata altresì delineata un'articolazione del percorso formativo in moduli differenziati a seconda che siano rivolti ai lavoratori (con l'aggiunta di due specifici punti per la formazione del preposto e dei dirigenti) o ai datori.

Ulteriori punti, presenti in entrambi gli accordi, hanno fatto riferimento alle seguenti fasi del processo formativo: la valutazione della formazione ricevuta, con la relativa previsione di un'attestazione o di una certificazione (per i datori); il riconoscimento di crediti formativi; la periodicità dell'aggiornamento (quinquennale); le disposizioni transitorie e le modalità per l'aggiornamento degli accordi, per le quali sono stati istituiti dei gruppi tecnici di lavoro composti dai rappresentanti istituzionali interessati da tali processi formativi.



*anno II, n. 4, 2012*

*data di pubblicazione: 24 gennaio 2013*

*Note*

Il risultato dei lavori di questi gruppi ha prodotto il documento unitario (allegato A e parte integrante) sul quale è stato siglato il 25 luglio scorso l'accordo sopra citato in Conferenza permanente per i Rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Da questo documento sono emerse indicazioni in ordine ad una serie di elementi che avevano creato dubbi circa i contenuti dei due accordi di gennaio 2012, minandone la loro effettiva applicazione.

In particolare, si è fatto riferimento all'efficacia degli accordi, chiarendo come, in relazione ai datori e ai lavoratori, essi vadano ad integrare le rispettive disposizioni di legge di cui agli artt. 34 e 37 del d.lgs. 81/2008 e s.m.i., limitandosi ad individuare le caratteristiche essenziali e le modalità di svolgimento delle attività formative. A titolo esemplificativo, si è specificato come le previsioni - di cui all'accordo per la formazione dei lavoratori - relative ai componenti dell'impresa familiare non abbiano efficacia obbligatoria.

Si è inoltre convenuto come l'efficacia degli accordi debba decorrere dalla data di pubblicazione degli stessi sulla Gazzetta Ufficiale (11.1.2012).

Un'altra indicazione chiarificatrice concerne la prevista collaborazione degli organismi paritetici alla formazione, per la quale il documento, citando la circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 20 del 29 luglio 2011, ribadisce la non obbligatorietà del datore di lavoro di effettuare la formazione servendosi degli organismi paritetici, che devono invece essere semplicemente messi a conoscenza della volontà del datore di svolgere un'attività formativa.



A completamento dell'allegato I inserito in entrambi gli accordi ed inerente alla formazione in modalità *e-learning*, il documento specifica come questa tipologia formativa debba essere riferita a determinate parti del processo formativo.

Infine, il documento contiene indicazioni interpretative degli accordi che si riferiscono alla disciplina transitoria, al riconoscimento della formazione pregressa, alla tempistica dell'aggiornamento, alla formazione del Responsabile del servizio di prevenzione e protezione e alla decorrenza dell'aggiornamento per ASPP e RSPP esonerati ai sensi del comma 5 dell'art. 32 del d.lgs. 81/2008.

Il documento, pur risentendo del fatto di non avere natura cogente, dato che non si tratta di un atto normativo, merita di essere apprezzato sia per aver tentato di favorire la comprensione e quindi l'applicazione della normativa sulla formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro, sia per aver realizzato un significativo e concreto esempio di collaborazione tra soggetti istituzionali le cui competenze "interferiscono" tra loro<sup>3</sup>.

### 3. La dimensione comunitaria della salute e sicurezza sul lavoro

La tematica della salute e sicurezza sul lavoro<sup>4</sup> si è imposta all'attenzione del legislatore nazionale nel 1994, anno nel quale

<sup>3</sup> Sulla necessità di collaborazione istituzionale tra soggetti e materie che interferiscono tra loro, si legga, tra gli altri, *Rapporto Isfol 2007*, Rubbettino, Soveria Mannelli, par. 6.6., pp. 488-493.

<sup>4</sup> In tema, ci si permette di rimandare a G. Occhiocupo, *Salute e sicurezza sul lavoro nella dimensione comunitaria: un impegno legislativo per le Regioni*, in "Autonomie locali e servizi sociali", il Mulino, Bologna, 2/2005, pp. 207-220.





è stato emanato il d.lgs. 626/94 con cui sono state recepite una serie di direttive comunitarie (prima fra tutte la direttiva 89/391/CEE) riguardanti, appunto, il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro.

Senza volere in questa sede ricostruire le varie fasi che hanno caratterizzato il contesto comunitario dal quale la normativa in materia trae origine, preme sottolineare come il suo principio costituente debba essere fatto risalire alla dimensione comunitaria.

È in essa che viene, infatti, delineato quello che è il principio che ha ispirato le legislazioni degli Stati membri, ossia la tutela dei lavoratori e delle lavoratrici e, più in generale, l'obiettivo del miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro e, quindi, della qualità stessa del lavoro di cui, un ambiente sano e sicuro, costituisce una delle componenti portanti.

Come noto, nell'evoluzione delle strategie comunitarie volte a prendere in considerazione il tema della salute e sicurezza sul posto di lavoro si possono distinguere varie fasi, delle quali la prima risale addirittura alla nascita della Comunità Economica Europea, contemplata dal Trattato Istitutivo di Roma del 1957. Nel Trattato, essendo stata data prevalenza alle finalità economiche della Comunità, non viene attribuita grande rilevanza alla dimensione sociale della tutela della sicurezza. Anzi, è la materia sociale in generale a non rientrare tra gli obiettivi prioritari comunitari.

Una seconda fase (da riferirsi agli anni '60-'70) è quella che ha visto l'azione della Comunità Europea caratterizzata da interventi specifici, pochi e soprattutto non organici, in quanto



emessi al di fuori di un piano generale e di un progredito complesso di disposizioni normative sulla politica sociale.

Nella terza fase invece devono essere collocati interventi mirati e concreti tra i quali si segnala l'istituzione (con Reg. CEE 1365/75) della "Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro" (con sede a Dublino), avente il compito di contribuire alla concezione ed alla realizzazione di adeguate condizioni di vita e di lavoro, mediante lo sviluppo e l'approfondimento dello studio per il miglioramento dell'ambiente di vita e delle condizioni a medio e lungo termine e l'identificazione dei fattori di cambiamento.

Tra le priorità sulle quali la Fondazione è stata chiamata a fornire pareri alle Istituzioni comunitarie, è stata inserita la tematica relativa alle condizioni dell'uomo al lavoro.

Circa vent'anni dopo, nel 1994, il Consiglio ha adottato un regolamento (CE) 2062/94, riguardante la creazione dell'Agenzia europea per la salute e la sicurezza sul lavoro. Il regolamento ha stabilito che l'Agenzia (con sede a Bilbao) abbia come compiti la raccolta, la diffusione di informazioni sulla salute e la sicurezza sul lavoro ed il sostegno agli scambi di informazioni e di esperienze tra gli Stati membri, l'organizzazione di conferenze, l'apporto delle informazioni necessarie alla Commissione per la preparazione e la valutazione dei testi legislativi e la creazione di una rete che colleghi le reti nazionali degli Stati membri

Peraltro, il riconoscimento del diritto alla sicurezza sul posto di lavoro quale diritto sociale fondamentale è stato attuato anche tramite l'adozione di documenti aventi valore programmatico tra i quali, si sottolinea, la "Carta comunitaria



dei diritti sociali fondamentali”, adottata il 9.12.1989, nell’ambito del Consiglio europeo di Strasburgo del dicembre 1989. In essa viene proposto un sistema di tutela delle condizioni di lavoro e di protezione sociale e vengono enunciati alcuni principi di diritto del lavoro, articolati in capitoli, tra i quali i seguenti: miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro; formazione professionale; informazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori; nonché protezione della salute e della sicurezza nell’ambiente di lavoro.

Successivamente all’adozione dell’Atto Unico Europeo del 1987 e alla conseguente modifica del Trattato CEE, la politica comunitaria in materia di sicurezza e salute dei lavoratori sul posto di lavoro si arricchisce di un importante atto normativo, che contribuisce a segnare una svolta, in un certo senso, decisiva in materia.

Viene, infatti, adottata da parte del Consiglio CEE del 12.6.1989 una direttiva, la n. 89/391, cosiddetta quadro, comprendente i principi generali relativi alla «prevenzione dei rischi professionali e alla protezione della sicurezza e salute, all’eliminazione dei fattori di rischio e di incidente, all’informazione, alla consultazione [...] alla formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti, nonché direttive generali per l’attuazione dei principi generali precitati» (art. 1, comma 2).

La sua finalità si rinviene nelle premesse e consiste nel dare attuazione alle prescrizioni contenute nell’art. 118A del Trattato CEE, nelle quali viene disposto che il Consiglio adotti, mediante direttiva, le prescrizioni minime sia per promuovere il miglioramento dell’ambiente di lavoro sia per garantire un più



elevato livello di protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori.

La direttiva, infine, risulta essere stata concepita sulla base di due ulteriori importanti considerazioni: l'una, riguarda la necessità di sviluppo dell'informazione, del dialogo e della partecipazione equilibrata tra i datori di lavoro e i lavoratori e/o loro rappresentanti; l'altra, concerne la consapevolezza che il miglioramento della sicurezza, dell'igiene e della salute dei lavoratori durante il lavoro, rappresenti un obiettivo che «non può dipendere da considerazioni di carattere puramente economico».

A corollario di queste statuizioni, vengono fissati una serie di obblighi per il datore, che vanno dalla necessità di disporre di una valutazione dei rischi per la sicurezza e la salute durante il lavoro, alla determinazione delle misure protettive da prendere; dal tenere un elenco degli infortuni sul lavoro, al redigere, per l'autorità competente e conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali, registri e relazioni sugli infortuni sul lavoro di cui siano stati vittime lavoratori operanti nella propria azienda.

Con riferimento, invece, all'attività di informazione e formazione, la direttiva sancisce l'obbligo per il datore di prendere misure appropriate, affinché i lavoratori e/o i loro rappresentanti ricevano tutte le informazioni e conoscenze riguardanti i rischi per la sicurezza e la salute, le misure e le attività di prevenzione, nonché le misure prese in materia di primo soccorso, di lotta antincendio e di evacuazione dei lavoratori (art. 10).



A fronte di quest'obbligo datoriale, viene fatto corrispondere un diritto dei lavoratori e dei loro rappresentanti ad essere tenuti al corrente di quanto viene svolto sul posto di lavoro per garantire il proprio diritto alla sicurezza e alla salute.

Una simile corresponsione è quella relativa all'attività di formazione, attività che costituisce, per certi versi, il perfezionamento dell'attività di informazione.

L'art. 12 della direttiva ha disposto, infatti, da un lato l'obbligo del datore di garantire che il lavoratore, e/o il rappresentante del lavoratore, riceva una formazione sufficiente ed adeguata circa i rischi e le misure di protezione in materia di sicurezza e salute sul luogo di lavoro e, dall'altro, il diritto del lavoratore a riceverla durante il tempo di lavoro, all'esterno o all'interno del posto di lavoro (a seconda delle prassi nazionali) e senza che sia posta a proprio carico.

La direttiva ha altresì specificato che la formazione si sostanzia secondo una duplice modalità di erogazione: la somministrazione di informazioni che si presuppongono, per lo più, di carattere teorico e la dispensa di istruzioni, istruzioni che farebbero presupporre anche nozioni di carattere pratico (ad esempio, come comportarsi in caso di incendio che divampi sul posto di lavoro). Ed è proprio tenendo presente la formazione e le informazioni fornite dal datore di lavoro che il legislatore comunitario ha elencato una serie di obblighi cui il lavoratore è tenuto, tra i quali ve ne sono alcuni degni di particolare interesse, in quanto rivelatori dell'esigenza di una stretta collaborazione tra le forze lavoro presenti in azienda e la parte datoriale.



In applicazione della direttiva quadro del 1989 (e ai sensi dell'art. 16, comma 1) sono state emanate altre direttive specifiche in materia. In particolare, nel corso degli anni 1989-1990, sono state adottate dal Consiglio ben sette direttive specifiche volte a stabilire norme minime.

Com'è noto, le direttive comunitarie sono atti normativi vincolanti, ma non immediatamente applicabili negli ordinamenti degli Stati membri e, per il loro recepimento, richiedono l'adozione di provvedimenti legislativi da parte dei singoli legislatori nazionali.

La direttiva 89/391 ha trovato attuazione in Italia, in via prioritaria, con il D.Lgs. 626/94, decreto che è stato oggetto di varie modifiche fino all'emanazione della legge delega 123/2007 e del sopra citato d.lgs. attuativo n. 81/2008, oggetto a sua volta di ulteriori modifiche intervenute in questi ultimi anni, dovuti al tentativo di mantenere la tutela delle condizioni di lavoro al passo con le diverse innovazioni nel frattempo prodotte.

Del resto, anche secondo la Strategia denominata "Europa 2020", finalizzata a trasformare l'Unione europea in «un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva caratterizzata da alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale»<sup>5</sup>, le azioni degli Stati membri, nella realizzazione degli obiettivi individuati nella Strategia, dovranno ancora una volta fare riferimento alla dimensione comunitaria delle politiche.

<sup>5</sup>In merito, si vedano la Comunicazione del 3.3.2010 della Commissione "Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", COM (2010) 2020, le Conclusioni del Consiglio Europeo (25 e 26 marzo 2010) e le Conclusioni del Consiglio europeo del 17 giugno 2010.



La Strategia, adottata dall'Unione europea a giugno 2010, ha previsto la realizzazione di cinque obiettivi e di sette iniziative cosiddette "faro", tra le quali si segnala la sesta, denominata "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro". L'iniziativa, finalizzata a modernizzare i mercati occupazionali, si propone di migliorare la partecipazione delle persone al mercato del lavoro anche attraverso l'acquisizione di nuove competenze al fine di adeguarsi a nuove condizioni e all'eventuale riorientamento professionale.

Nell'ambito di tale iniziativa, la Commissione ha dichiarato di volersi adoperare per attuare una serie di interventi diretti, tra le altre cose, ad «adeguare il quadro legislativo, in linea con i principi della regolamentazione intelligente, ai modelli di lavoro in evoluzione e ai nuovi rischi per la salute e sicurezza sul lavoro», nonché a «rafforzare la capacità delle parti sociali» e a «promuovere una collaborazione più intensa tra le istituzioni del mercato del lavoro».

A tal fine, a livello nazionale, gli Stati membri dovranno, tra le altre cose, «sviluppare i partenariati tra il settore dell'istruzione/formazione e il mondo del lavoro».

#### **4. Considerazioni conclusive e profili prospettici**

Da questi brevi cenni sulla dimensione comunitaria della tematica della salute e sicurezza sul lavoro, nonché dall'evoluzione di carattere normativo e amministrativo intervenuta, in questi decenni, al livello comunitario, si può evincere la complessità dell'azione di regolamentazione cui è chiamato ciascuno Stato membro.



L'Unione europea, attraverso la costante elaborazione di politiche e strategie comuni a tutti gli Stati membri, ha realizzato una vera e propria attività di *governance*, incidendo in maniera più o meno diretta, a seconda dello strumento decisionale adottato (Trattati, regolamenti, direttive, decisioni o risoluzioni), sui rapporti tra i vari livelli di governo dei Paesi membri e, in via consequenziale, sull'andamento delle politiche formative.

Di fondamentale importanza risulta essere il miglioramento della conoscenza dei rischi da parte di tutti i soggetti interessati, attuato soprattutto attraverso azioni di formazione professionale continua, condotte in modo da comportare una definizione degli obiettivi in funzione delle specificità nazionali, regionali, locali settoriali.

Come si può notare, siamo in presenza di una rapida ed inevitabile evoluzione, connessa ai cambiamenti sociali e all'introduzione e allo sviluppo di nuove normative in materia di ordinamento istituzionale e in materia di lavoro.

Per un'efficace tutela della salute e della sicurezza, si rivela strategico lo sforzo di fare chiarezza circa i ruoli dell'Unione, dello Stato, delle Regioni nella definizione della disciplina, della politica, dei programmi e delle priorità in materia.

Per quanto concerne l'Italia, pare opportuno ricordare che l'assetto costituzionale vigente (art. 117, comma 3 Cost.) comporta che sia la "tutela e sicurezza del lavoro" quanto la "tutela della salute" siano materie attribuite alla competenza legislativa concorrente Stato - Regioni e che, di conseguenza, per entrambe, spetti alle Regioni la potestà legislativa e allo Stato la determinazione dei principi fondamentali.





Le riforme del mercato del lavoro e del sistema formativo poste in essere in questi anni sono state basate sull'assetto dei poteri e delle competenze assegnati allo Stato, alle Regioni e agli Enti locali dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

Inoltre, negli ultimi anni, le politiche formative e del lavoro, nazionali e territoriali, e le relative risorse finanziarie, specie quelle inerenti al cofinanziamento del FSE, sono state strumentali a sostenere i settori produttivi in crisi e quindi ad accompagnare e tutelare le posizioni lavorative a rischio.

In tal senso, gli atti normativi e documentali adottati dal livello di governo centrale e regionale hanno messo in luce sia positive iniziative di collaborazione interistituzionale, sia una maggiore esigenza di integrazione tra componente attiva e passiva delle politiche del lavoro, attuata mediante una crescente concorrenza tra politiche passive di sostegno al reddito e misure attive di potenziamento del capitale umano, al fine di coniugare incentivi, servizi e politiche di formazione e di riqualificazione dei lavoratori.

Il sistema formativo si presenta in stato di continua evoluzione, rappresentato da un sistema di *governance* variegato, caratterizzato da un pluralismo di percorsi e di soggetti, da interferenze di competenze istituzionali, che comportano il ricorso al criterio della prevalenza e al principio della leale collaborazione (in tema si vedano, tra le altre, le sentenze della Corte costituzionale n. 176/2010 e n. 334/2010), nonché da una differenziazione tra le relative fonti di finanziamento.

In questi ultimi anni, ci si è mossi in un contesto nazionale contraddistinto da una pluralità di fattori che hanno



influenzato anche la programmazione, la gestione e lo sviluppo delle politiche formative. Tra essi sono stati evidenziati: la necessità di fronteggiare la crisi economica; la correlativa revisione di processi normativi avviati o da avviare sia a livello statale sia a livello regionale e il perdurare di una mancanza di chiarezza nella definizione di ruoli e competenze tra i diversi livelli di governo; il raggiungimento degli obiettivi promossi dall'Unione Europea mediante i suoi documenti strategici.

Si auspica che il costruttivo processo di confronto e di collaborazione interistituzionale, avviato tra Ministero del Lavoro, altre Amministrazioni centrali, Regioni e Province Autonome, Enti locali e Parti sociali possa proseguire, tenendo presenti una serie di fattori fra loro connessi quali, tra gli altri: lo sviluppo di una politica di coesione (economica, sociale e territoriale) che richiede il fattivo contributo dei vari livelli di governo (europeo, nazionale, regionale e locale); la compresenza di una molteplicità di soggetti, pubblici e privati, erogatori di risorse per la formazione; una *governance* multilivello del sistema, caratterizzata da un'articolazione delle competenze tra Stato e Regioni destinata a possibili ulteriori cambiamenti, in vista di ulteriori cambiamenti dell'architettura istituzionale del Paese.

La complessità del sistema richiede modalità di *governance* che, al di là dell'identificazione di obiettivi comuni, individuino meccanismi, standard e parametri condivisi per l'implementazione delle politiche, nonché azioni di monitoraggio/valutazione degli interventi, finalizzate ad una revisione continua del percorso avviato.



*anno II, n. 4, 2012*

*data di pubblicazione: 24 gennaio 2013*

*Note*

Infine, nella definizione di nuovi percorsi di tutela, si sottolinea la necessità di sviluppare preliminarmente specifiche attività di ricerca, finalizzate ad analizzare ed a contemperare le diverse esigenze di natura giuridico-istituzionale, educativo-sociale e medico-sociale che, sempre più, caratterizzano la materia della salute e sicurezza sul lavoro e negli ambienti di vita.