

## IN PRIMO PIANO / Sicurezza del lavoro

# Libretto formativo del lavoratore: i profili applicativi e sanzionatori del nuovo regime

**Mario Gallo** Professore a contratto di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Cassino

Una delle innovazioni più significative del Dlgs n. 81/2008 è il regime di documentazione delle attività formative finalizzato a garantire la tracciabilità delle competenze acquisite da parte di ciascun lavoratore anche in materia di sicurezza e salute sul lavoro. Il legislatore delegato ha centrato tale sistema su uno strumento che, purtroppo, fino ad oggi ha stentato a decollare: il libretto formativo del cittadino. Figlio adottivo della riforma del mercato del lavoro, operata dal Dlgs n. 276/2003, ancora oggi non riesce a trovare una sua esatta collocazione a causa, soprattutto, di un meccanismo complesso, ancora sperimentale, che trova nelle singole Regioni il volano da cui dipende la concreta applicazione. Certamente, in quest'ottica l'avvento dell'art. 37 del «Testo unico» della sicurezza sul lavoro potrebbe giocare un ruolo decisivo; tuttavia, viste alcune eccessive esemplificazioni rilevate durante questi primi giorni di vita del nuovo provvedimento appare indispensabile sviluppare alcuni approfondimenti in merito, al fine di comprendere quale sia l'esatta portata del nuovo regime e quali sono le criticità applicative.

## Il libretto formativo come strumento di tracciabilità della formazione

L'art. 37, comma 14, del Dlgs n. 81/2008 afferma genericamente che le competenze acquisite da ciascun lavoratore a seguito dello svolgimento delle attività di formazione sono registrate nel libretto formativo del cittadino di cui all'articolo 2, comma 1, lettera i), del citato Dlgs n. 276/2003 e il suo contenuto è considerato dal datore di lavoro ai fini della programmazione della formazione: di quanto in esso riportato dovranno tener conto anche gli organi di vigilanza, al fine di accertare l'adempimento degli obblighi formativi<sup>(1)</sup>. Questo strumento previsto originariamente dall'Accordo Stato-Regioni del 18 febbraio 2000 e regolamentato dal successivo Dm n. 174/2001, solo con Dlgs n. 276/2003 ha ricevuto una prima concreta spinta attuativa. Il libretto formativo s'inserisce all'interno del processo di diffusione delle politiche di *lifelong* e *lifewede learning* promosse dall'Unione Europea, ed ha la natura di documento di registrazione dell'*iter* formativo e delle competenze acquisite dal lavoratore nell'arco della sua vita,

### Il libretto formativo del cittadino in sintesi

<b>Ente che rilascia il documento</b>	Regione o soggetto appositamente delegato
<b>Titolare</b>	Lavoratore
<b>Formato</b>	Cartaceo o elettronico
<b>Struttura</b>	Due sezioni che comprendono: a) Informazioni personali b) Titoli d'istruzione e di formazione c) Esperienze formative d) Competenze acquisite nei contratti a contenuto formativo (apprendistato e inserimento), nella formazione specialistica, nei corsi in materia di sicurezza sul lavoro, nella formazione continua o acquisite in modo non formale o informale
<b>Tipologia di formazione</b>	Relativa a: lavoratori; preposti; RIs, del Rspp e degli addetti al Spp; addetti al montaggio, smontaggio e trasformazione di ponteggi, addetti ai sistemi di accesso e posizionamento mediante funi; addetti all'antincendio, primo soccorso e evacuazione
<b>Principale normativa di riferimento</b>	Accordo Stato-Regioni 18 febbraio 2000; Dm n. 174/2001; art. 2, comma 1, lett. i), Dlgs n. 276/2003; Documento tecnico della Conferenza Stato-Regioni 14 luglio 2005; Dm 10 ottobre 2005; art. 37, Dlgs 9 aprile 2008, n. 81

(1) Secondo l'art. 2, comma 1, lett. aa), del Dlgs n. 81/2008 la formazione è il «...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».

certificate al fine di garantire la trasparenza e la salvaguardia del patrimonio individuale. La sua funzione, pertanto, è soprattutto quella di assicurare una tracciabilità nel corso del tempo del quadro delle conoscenze acquisite e sotto questo profilo appare perfettamente funzionale agli attuali processi evolutivi del mercato del lavoro orientati ad una flessibilità che determina frequenti cambiamenti di datore di lavoro. Pertanto, lo stesso attua il concetto di «portabilità» della formazione e si configura come strumento di registrazione unitaria delle competenze, comunque acquisite, descritte e/o certificate secondo le procedure regionali.

### La struttura generale e le procedure di rilascio

Frutto del lavoro svolto dal gruppo tecnico costituito dal Ministero del lavoro in collaborazione con il Ministero della salute, le Regioni e Province autonome, le parti sociali e con l'assistenza tecnica dell'Isfol, il *format* ufficiale del libretto formativo è stato approvato dalla Conferenza Stato-Regioni del 14 luglio 2005 e successivamente recepito con decreto interministeriale Lavoro - Istruzione del 10 ottobre 2005. Più precisamente, trattasi di un documento costituito da uno schema di libretto formativo e da una nota tecnica esplicativa che ne illustra i riferimenti normativi, il lavoro svolto e i contenuti. Come già accennato, lo stesso è stato introdotto nell'attuale sistema giuslavoristico dall'art. 2, comma 1, lett. i), del Dlgs n. 276/2003, il quale qualifica lo strumento in esame come «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 dell'Unione europea in materia di apprendimento permanente, purché riconosciute e certificate»<sup>(2)</sup>. Pertanto, nel documento in esame sono destinati a confluire le informazioni, dati e attestazioni riguardanti esperienze effettuate in ambito educativo/formativo, in ambito lavorativo, in materia di salute e sicurezza, in ambito sociale, ricreativo o familiare. In particolare, il libretto consente di rendere riconoscibile l'apprendimento non formale o informale che in tal modo viene documentato e reso trasparente. Sul piano tecnico il nuovo formato può essere predisposto dalle Regioni in formato cartaceo o elettronico. Lo stesso poi è allegato alla Scheda anagrafico-professionale del lavoratore nell'ambito della Borsa continua nazionale del lavoro (cfr.

art. 2, comma 1, lett. i), Dlgs n. 276/2003 e Dlgs n. 297/2002). Strutturalmente si articola in due sezioni; la prima riguarda le principali informazioni personali connesse ai dati anagrafici e alle diverse tipologie di esperienze lavorative/professionali ed ai titoli di studio e di formazione professionale conseguiti; la seconda, viceversa, è dedicata alla caratterizzazione della persona mediante il linguaggio delle competenze, al fine di restituire nella sua unitarietà il patrimonio di quanto acquisito nei diversi contesti di vita e di lavoro. Sotto quest'ultimo profilo occorre osservare che la registrazione riguarderà sia le competenze di base (cfr. Accordo in Conferenza unificata del 15 gennaio 2004) che quelle di tipo tecnico-professionali e trasversali.

Come accennato, un ruolo critico lo gioca la singola Regione che è responsabile del rilascio del libretto, con la facoltà di delegare tale compito a terzi; inoltre, lo schema approvato dalla Conferenza Stato-Regioni ha valore di *format* minimo comune con il risultato che ciascuna Regione potrà decidere l'organizzazione del libretto da essa rilasciato nel modo ritenuto più opportuno, nonché le modalità di assistenza per la sua compilazione attraverso il ricorso a soggetti competenti appositamente autorizzati. Infatti, il documento tecnico accompagnatorio in tal senso si limita solo a formulare alcune raccomandazioni generali come, per esempio, la possibilità di prevedere che il libretto contenga in allegato anche le documentazioni annotate nella sezione 2: qualora si opti per il *format* cartaceo si potrà prevedere «... di allegare per intero le copie delle certificazioni e delle altre tipologie di evidenze (lettere di referenze, attestazioni diverse)»; viceversa, qualora si scelga il libretto informatizzato (mediante card o altro) «... è evidente che la realizzazione di tale opzione va adeguata al tipo di supporto (formati pdf ecc.)». Pertanto, il libretto formativo del cittadino si trova solo al suo stadio embrionale e precisamente è ancora in una fase sperimentale, avviata nel 2006 e solo in alcune Regioni (come, per esempio, Piemonte e Toscana).

### I profili gestionali e sanzionatori

Sotto il profilo gestionale occorre osservare che una prima problematica si rileva in ordine al soggetto che ha l'obbligo di istituire e aggiornare il libretto formativo. In tal senso l'art. 37, comma 14, si caratterizza per una formulazione generica; infatti, non afferma espressamente che il datore di lavoro è obbligato alla sua istituzione e aggiornamento, ma si limita a prevedere che le competenze acquisite a seguito dello svolgimento delle attività formative in materia di salute e sicurezza sul lavoro sono registrate in tale documento. Invece, come si è visto, il regime basato sull'art. 2, comma 1, lett. i), del Dlgs n. 276/2003, prevede che le registrazioni sono effettuate tramite operatori abilitati nell'ambito di ciascuna realtà regionale; inol-

(2) Secondo l'Accordo Stato-Regioni del 18.2.2000 «...sono competenze professionali certificabili quelle che costituiscono patrimonio conoscitivo ed operativo degli individui ed il cui insieme organico costituisce una qualifica o figura professionale».



tre, secondo tale sistema l'istituzione è a cura del lavoratore che è anche il principale responsabile della sua manutenzione. Pertanto, ancora una volta si assiste ad un problema di coordinamento che genera non poche certezze, ulteriormente accentuate per il settore della Pubblica amministrazione e per le imprese con unità dislocate in più Regioni. In attesa di chiarimenti e di norme correttive, che si spera arrivino in tempi brevi, è indispensabile adottare un atteggiamento ispirato a criteri di prudenza, anche per prevenire inutili contenziosi con gli organi di vigilanza, e una soluzione temporanea potrebbe essere quella di istituire comunque, in via provvisoria, per ogni lavoratore il libretto formativo secondo il citato *format* sperimentale approvato dalla Conferenza Stato-Regioni il 14 luglio 2005, previa verifica anche delle disposizioni in vigore nella Regione in cui ha sede l'unità produttiva. Pertanto, in termini operativi nella sezione II andranno annotate le competenze acquisite durante i corsi di formazione da parte dei lavoratori, specificando la tipologia, la descrizione delle competenze - per esempio, le procedure di sicurezza e l'utilizzo di un determinato macchinario, il contesto di acquisizione, ossia in quale percorso/situazione sono state sviluppate le competenze indicate - nonché il periodo di svolgimento dell'intervento formativo e le eventuali certificazioni della formazione e i test di apprendimento disponibili. In tal modo si disporrà di uno strumento utile anche sotto il profilo della programmazione della formazione. Si osservi, inoltre, che la registrazione nel libretto formativo è prevista anche in relazione alla formazione dei preposti, dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, del Rspg e degli addetti al Spp e facoltativamente degli addetti al montaggio, smontaggio e trasfor-

mazione di ponteggi nonché degli addetti ai sistemi di accesso e posizionamento mediante funi; inoltre, si ritiene che la stessa riguardi anche le competenze acquisite durante i corsi antincendio secondo il Dm 10 marzo 1998, che resta ancora in vigore, di primo soccorso secondo il Dm n. 388/2003 e di evacuazione.

Sul piano probatorio le annotazioni effettuate nel citato libretto fanno piena prova e consentono di non incorrere nella sanzione penale prevista dall'art. 55, comma 4, lett. e), del Dlgs n. 81/2008, dell'arresto da quattro a otto mesi o l'ammenda da euro 2.000 ad euro 4.000. Tuttavia, occorre chiedersi se tale documento è l'unico strumento di prova ammesso. Sotto questo profilo occorre osservare che, purtroppo, anche in questo caso la norma è stata male concepita da un punto di vista tecnico e da una prima lettura sembra che il legislatore delegato non abbia individuato nel libretto formativo del cittadino l'unico strumento di prova ammesso. Infatti, si afferma solo che di tale documento gli organi di vigilanza tengono conto ai fini della verifica degli obblighi in materia, rafforzando la sua funzione certificativa, senza tuttavia escludere altri strumenti tradizionalmente adottati nella prassi come, per esempio, i verbali di formazione e le annotazioni su appositi registri i quali, ad avviso di chi scrive, conservano la loro efficacia probatoria e possono essere ancora utilizzati. In tal senso, per evitare possibili contestazioni, andrà consultato anche il rappresentante dei lavoratori (cfr. art. 50, comma 1, lett. d), essendo l'istituzione e l'aggiornamento di tali documenti anche una procedura organizzativa in materia di formazione, e andrà specificamente concordata nel corso della riunione periodica di prevenzione prevista dall'art. 35 del citato Dlgs n. 81/2008.

**Libretto formativo del cittadino**

Rilasciato da ..... (soggetto abilitato/autorizzato)  
 Nella Regione/Provincia .....  
 Data di primo rilascio .....  
 Data di ultimo aggiornamento .....

**SEZIONE 1**  
**1. INFORMAZIONI PERSONALI**

Nome e cognome .....  
 Codice fiscale .....  
 Sesso .....  
 Data di nascita ..... / ..... / .....  
 Comune (o Stato estero) di nascita .....  
 Provincia .....  
 Nazionalità .....  
 Comune di residenza ..... Cap ..... Provincia .....  
 Indirizzo di residenza .....  
 Comune di domicilio ..... Cap ..... Provincia .....  
 Indirizzo di domicilio .....  
 Numero di telefono cellulare ..... Numero di telefono ..... Numero di fax .....  
 Indirizzo di posta elettronica .....

**2. ESPERIENZE LAVORATIVE / PROFESSIONALI (\*)**
**Tipologia contrattuale**

Data di inizio del rapporto di lavoro ..... / ..... / .....

Data di cessazione del rapporto di lavoro ..... / ..... / .....

Mansione svolta (qualifica Sil) .....

Settore economico (codice Istat) .....

Principali attività svolte .....

Nome del datore di lavoro .....

Indirizzo del datore di lavoro .....

(\*) da ripetersi per ogni esperienza citata

**3. TITOLI DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE (\*)**

Titolo di studio .....

- se in apprendistato indicare se:

 apprendistato per il diritto dovere 

 apprendistato per l'alta formazione 

Anno di conseguimento .....

Nome dell'Istituto scolastico/Ente/Università .....

Sede dell'Istituto scolastico/Ente/Università .....

 Votazione conseguita (numeratore/denominatore) ..... / ..... *cum laude* .....

Ultimo anno frequentato (se abbandonato) .....

Anno di frequenza (se in corso) .....

Nr. esami sostenuti (se abbandonato o in corso) .....

 Tirocinio/stage  Durata .....

Ente/azienda ospitante .....

(\*) da ripetersi per ogni esperienza citata

**4. ESPERIENZE FORMATIVE (\*)**

Titolo attività formativa .....

- se ottenuto in apprendistato indicare:

 apprendistato per il diritto dovere 

 apprendistato professionalizzante 

 apprendistato per l'alta formazione 

 - indicare se ottenuto in contratto di inserimento 

Soggetto che ha erogato l'attività formativa .....

Sede soggetto erogatore (Comune o Stato estero) .....

 Concluso nel ..... Durata (*specificare se in ore/giorni/mesi*) .....

Attestazione/ certificazione rilasciata o validata dall'Ente pubblico .....

Altre attestazioni .....

 Tirocinio/stage  Durata .....

Ente/azienda ospitante .....

(\*) da ripetersi per ogni esperienza citata

**SEZIONE 2**
**Competenze acquisite in percorsi di apprendimento**

Tipologia (*)	Descriz.	Contesto di acquisizione (in quale percorso/situazione sono state sviluppate le competenze indicate)	Periodo di acquisizione (anno/i in cui sono state sviluppate le competenze indicate)	Tipo di evidenze documentali a supporto dell'avvenuta acquisizione delle competenze descritte

(\*) In caso di competenze acquisite nell'ambito di percorsi di apprendimento formale, specificare l'articolazione in relazione alle tipologie di competenze individuate dall'Accordo in Conferenza unificata del 28.10.2004: competenze di base, competenze tecnico-professionali e trasversali. Per le competenze di base derivanti da percorsi di istruzione e formazione si farà riferimento alle aree individuate dall'Accordo in Conferenza unificata del 15.1.2004: Area dei linguaggi, Area tecnologica, Area scientifica,