

*Prima Conferenza del Servizio Sanitario Nazionale sulla
promozione della salute nei luoghi di lavoro*

L'attività di vigilanza sul territorio

Giuliano Tagliavento, Antonio Caponetti
*Coordinamento interregionale prevenzione luoghi
di lavoro*

“Lavorare in salute e sicurezza”

Torino, 25 e 26 Giugno 2007

La nostra via per la salute dei cittadini: la Legge 833/78

Art. 19

- assicurare ai cittadini i tre livelli di intervento per la salute: prevenzione, cura, riabilitazione
- Assicurare ai cittadini i tre livelli di assistenza in modo uniforme in tutto il territorio

La nostra via per la prevenzione: la Legge 833/78

Art. 20 (attività di prevenzione)

- Individuare, accertare e controllare i fattori di nocività, in applicazione delle norme vigenti
- Comunicare i dati e diffondere la loro conoscenza,
- Indicare le misure tecniche per la eliminazione dei fattori di rischio, in applicazione delle norme di legge vigenti
- Formulare le mappe di rischio
- Verificare la compatibilità dei piani urbanistici e dei progetti dei nuovi insediamenti produttivi

La nostra via per la prevenzione: la Legge 833/78

Art. 21 (organizzazione dei servizi di prevenzione)

- ogni ASL organizza Servizi di prevenzione nei luoghi di lavoro**
- alle ASL sono trasferiti i compiti precedentemente assegnati alle Direzioni del Lavoro (luglio 1982)**
- agli operatori delle ASL sono attribuite le funzioni di Ufficiale di Polizia Giudiziaria su nomina del Prefetto**

La nostra via per la vigilanza: il D.Lgs 758/94

Artt. 19 – 24

- L'organo di vigilanza è il personale delle ASL dotato di qualifica di UPG (ex art. 21 Legge 833/78), fatte salve competenze diverse previste da altre norme;**
- Se l'autore del reato elimina la condizione di rischio per i lavoratori, lo Stato consente l'estinzione del reato penale a seguito di una procedura amministrativa (caso unico nel nostro ordinamento)**
- solo gli UPG dell'organo di vigilanza devono impartire le prescrizioni e possono definire le modalità tecniche con cui eliminare le condizioni di rischio origine del reato contestato**

L'aiuto dell'Europa al nostro percorso: il D.Lgs 626/94

- dai precetti “slegati” contenuti nei decreti degli anni '50 al percorso dalla valutazione dei rischi alle soluzioni,**
- dalla “estemporaneità” alla programmazione delle azioni per il miglioramento continuo**
- dalle responsabilità legate a singole azioni, alle responsabilità collegate con il sistema “circolare” delle interrelazioni tra soggetti**
- dalla tutela “passiva” del lavoratore al suo ruolo di co-protagonista della tutela**
- dalla conflittualità tra le parti sociali al ruolo promotore della bilateralità**

L'aiuto dell'Europa al nostro percorso: il D.Lgs 626/94

Rafforza il ruolo istituzionale dei **Servizi di Prevenzione e Sicurezza negli ambienti di Lavoro** delle AA.SS.LL. che devono integrare le azioni di

- informazione
- assistenza
- vigilanza

per concorrere attivamente al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- riduzione infortuni e malattie professionali e lavoro-correlate
- miglioramento della qualità della vita nei luoghi di lavoro
- promozione della cultura della prevenzione

La vigilanza nel nostro attuale modello di intervento per la prevenzione nei luoghi di lavoro, dunque

- è strumento fondamentale dei servizi pubblici per il raggiungimento di obiettivi di prevenzione**
- è strumento che si integra con gli altri (informazione, assistenza, attività autorizzativa) nei programmi di azione dei servizi pubblici**
- non è strumento che ha, primariamente, compiti di repressione**

**LA VIGILANZA
TRADIZIONALE**



**LE NUOVE FORME
DI VIGILANZA**

**Art. 4 comma 2 D.Lgs 626/94: il datore di lavoro
REDIGE UN DOCUMENTO CON
LA VALUTAZIONE DEI RISCHI
INDICAZIONE DELLE MISURE E
DEL PROGRAMMA PER IL MIGLIORAMENTO**



- **Si occupa di oggetti (ambienti, macchine, impianti, ecc.)**
- **E' incentrata sul sopralluogo**
- **Serve a controllare dall'esterno il rispetto della legge**

- **Si occupano di processi, organizzazione, qualità**
- **Sono incentrate anche su riunioni e analisi di documenti**
- **Servono a stimolare la capacità aziendale di gestire i problemi al proprio interno**

Un esempio compiuto di applicazione del modello: il progetto di “monitoraggio e controllo sulla applicazione del D.Lgs 626/94” (2000 – 2002)

- Valutate circa 9.000 aziende di tutti i comparti con più di 5 addetti, con metodo omogeneo e dichiarato in precedenza;
- Individuate le criticità di applicazione del 626
- Controllati i livelli applicativi in modo sostanziale e non solo formale ed elevati verbali di prescrizione 758/94 in circa il 25% delle aziende
- Formatì e motivati gli operatori SPSAL ad un nuovo approccio ed all'uso di nuovi strumenti di verifica
- Ottenuto un “effetto alone” su diversi soggetti ed interlocutori
- Fornite indicazioni per il miglioramento al sistema delle imprese ed al sistema delle istituzioni

Indice di Scheda	Nazionale
Sorveglianza sanitaria	66
Gestione appalti (escl. 494)	44
Consultazione e partecipazione	36
Valutazione rischi	29
Informazione	26
MEDIA DI TUTTE LE SCHEDE	22
Organizzazione prevenzione	15
Formazione	3
Programmazione interventi	-3
Procedure sicurezza	-5

Il valore aggiunto recente: le azioni di sistema per una vigilanza più efficace e omogenea

- I flussi informativi INAIL – ISPESL – Regioni e l'analisi delle cause degli infortuni mortali per programmare la vigilanza su indicatori di bisogno anche nei territori locali; domani il sistema informativo nazionale integrato
- il Piano Nazionale della Prevenzione ed i piani regionali attuativi per aiutare nel percorso i sistemi territoriali più fragili;
- il patto per la salute nei luoghi di lavoro per applicare bene, da subito, i nuovi LEA, attraverso programmi nazionali concordati (come il piano nazionale per la prevenzione in edilizia)
- i progetti CCM per individuare strumenti di valutazione della efficacia degli interventi.
- il corso nazionale presso il C.S.M., del maggio 2007, Magistrati – Operatori delle Regioni per iniziare un percorso di condivisione di strumenti ed obiettivi

Le criticità storiche su cui riflettere per il futuro

- **Le Regioni e Province Autonome:**

- hanno applicato il modello in modo disomogeneo ed oggi abbiamo aree del territorio nazionale con insufficiente copertura quantitativa e qualitativa
- sono risultate generalmente deboli nella loro azione di coordinamento delle P.A. nel territorio;

- **I Ministeri:**

- storicamente si sono disinteressati o hanno cercato di evitare una messa a regime del modello derivante dalla 833/78, che valorizza un modello territoriale più vicino ai cittadini, ma più lontano dalle prassi consolidate nella nostra storia nazionale in cui la vigilanza è stata tipico strumento di gestione dello stato centrale sui territori

- **L'autorità giudiziaria:**

- anche dopo il D.Lgs 758/94, fa fatica a considerare i Servizi territoriali come “servizi di prevenzione” per cui ancor oggi l'attività di vigilanza, in molti territori, viene da questa orientata in modo prevalente alla ricerca delle responsabilità su fatti accaduti, riducendo l'efficacia dell'azione di controllo per la prevenzione.

Le criticità attuali: la vera sfida per il testo unico

- **La frammentazione delle competenze:**
 - ASL, Direzioni del Lavoro, VV.FF., ma anche
 - Sanità Marittima ed Aeroportuale, Autorità Marittima, Ministero attività produttive, Servizi sanitari e tecnici delle FF.AA. e di Polizia,
- **L'assenza di obiettivi chiari di sistema per la vigilanza:**
 - Cosa si aspetta il sistema da questo strumento?
 - Le campagne di vigilanza..... O i programmi di prevenzione?
 - Una competizione sui numeri o un sistema integrato per il monitoraggio dei risultati?

Per concludere.... Il “sistema Italia”:

- Ha definito e sperimentato dalla 833 ad oggi un modello, per la vigilanza/strumento, che –laddove applicato- ha fornito risultati positivi
- Ha in atto azioni per renderlo più efficace ed adeguato alle normative che evolvono
- Ha una applicazione territoriale del modello troppo disomogenea ed oggi, seppur in ritardo, ha deciso di intervenire in modo chiaro perché ciò venga corretto
- **Deve decidere, in modo altrettanto chiaro, per il mezzo del TESTO UNICO, che questo è il modello che vuole seguire anche nel prossimo futuro.**