



WORKSHOP

“La Prevenzione tra oggi e domani” Quale Snop per quale Prevenzione

www.snop.it



BOLOGNA, 12-13 gennaio 2017

Aula Magna Ospedale Maggiore, Largo Nigrisoli

**Stato dell' arte, potenzialità e criticità nell' attuale
organizzazione istituzionale e sociale**

Giorgio Di Leone

A vertical collage of industrial and safety-related images. At the top, a yellow hard hat is shown. Below it, a worker in a white shirt and cap is visible on a platform. The collage features several interlocking gears, a leather work glove, a hammer, and a triangular warning sign with a lightning bolt symbol. The background is a mix of blue and white textures, suggesting a torn paper or fabric effect.

2



LEGGE 23 dicembre 1978, n. 833

Art. 4. (Uniformità delle condizioni di salute sul territorio nazionale)

Con legge dello Stato sono dettate norme dirette ad **assicurare condizioni e garanzie di salute uniformi per tutto il territorio nazionale** e stabilite le relative sanzioni penali, particolarmente in materia di:

- 1) inquinamento dell'atmosfera, delle acque e del suolo;**
- 2) igiene e sicurezza in ambienti di vita e di lavoro;**
- 3) omologazione, per fini prevenzionali, di macchine, di impianti, di attrezzature e di mezzi personali di protezione;**
- 4) tutela igienica degli alimenti e delle bevande;**
- 5) ricerca e sperimentazione clinica e sperimentazione sugli animali;**

....

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della sanità, sentito il Consiglio sanitario nazionale, sono **fissati e periodicamente sottoposti a revisione i limiti massimi di accettabilità delle concentrazioni e i limiti massimi di esposizione relativi ad inquinanti di natura chimica, fisica e biologica e delle emissioni sonore** negli ambienti di lavoro, abitativi e nell'ambiente esterno.

A vertical collage of industrial and safety-related images. At the top, a yellow hard hat is shown. Below it, a worker in a white shirt and dark pants is seen on a platform or scaffolding. The collage features several interlocking gears of different sizes. A brown leather work glove is prominently displayed, holding a hammer. A red and white triangular warning sign with a black silhouette of a person is also visible. The bottom of the collage shows a yellow lightning bolt symbol. The entire image is set against a blue background with a torn paper effect.

4

La Costituzione della Repubblica italiana

Parte II - Ordinamento della Repubblica

Titolo V - Le Regioni, le Province, i Comuni



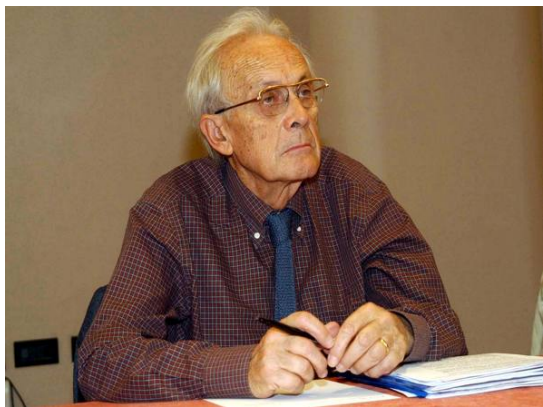
Articolo 117

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Sono materie di **legislazione concorrente** quelle relative a: ... **tutela e sicurezza del lavoro** **tutela della salute; alimentazione**

.....

-



Giovanni Berlinguer

*“E poi c’è stata **negli anni Ottanta la “stagione dei regolamenti”**, che ha **sostituito quella “dei movimenti”**, delle lotte e delle conquiste. Cioè il famoso **decreto 626**, che **ha introdotto** giustamente **un sistema di controlli e di ispezioni, di indicatori di rischio**. Ma che forse **ha fatto perdere l’anima alla lotta per la prevenzione e per le aziende ha significato più un modo di porsi in regola, al riparo da sanzioni**, con molti vantaggi anche, ma senza riuscire a seguire la condizione reale della produzione e lo stato di salute e sicurezza delle singole persone. **Questa legge, cioè, è valsa più a prevenire i guai aziendali che non le malattie**, e forse bisogna ritornare su questo strumento per renderlo più partecipativo, in base anche ad esperienze che ci sono nelle fabbriche, dove c’è l’interesse diretto dei lavoratori”*



Le **Unità Sanitarie Locali** quando divengono **Aziende** vengono progressivamente **sempre più condizionate da problemi di bilancio e sempre meno riescono a dedicare le risorse necessarie per una prevenzione** (collettiva, di sanità pubblica e non solo occupazionale) storicamente da sempre penalizzata.

Negli anni la mission del sistema sanitario va trasformandosi: **dalla (promozione della) prevenzione (anche in ambienti di lavoro)**, che utilizzava la repressione come strumento, **alla vigilanza e al controllo come obiettivo in sé**. In questa direzione andavano ad es. i vecchi LEA per la sicurezza sul lavoro (la copertura del 5% del territorio), tutti quantitativi e senza capacità di valutare gli interventi complessi nel breve - medio periodo.



La separazione post-referendaria tra salute e ambiente ha determinato un significativo scollamento degli interventi che mirino all' integrazione dei temi del lavoro, della vita e della salute e una sostanziale **disaggregazione tra le strutture di prevenzione occupazionale e di tutela ambientale**, in direzione diametralmente opposta rispetto a quanto previsto con l' istituzione dei Dipartimenti di Prevenzione e dalla Riforma Sanitaria.

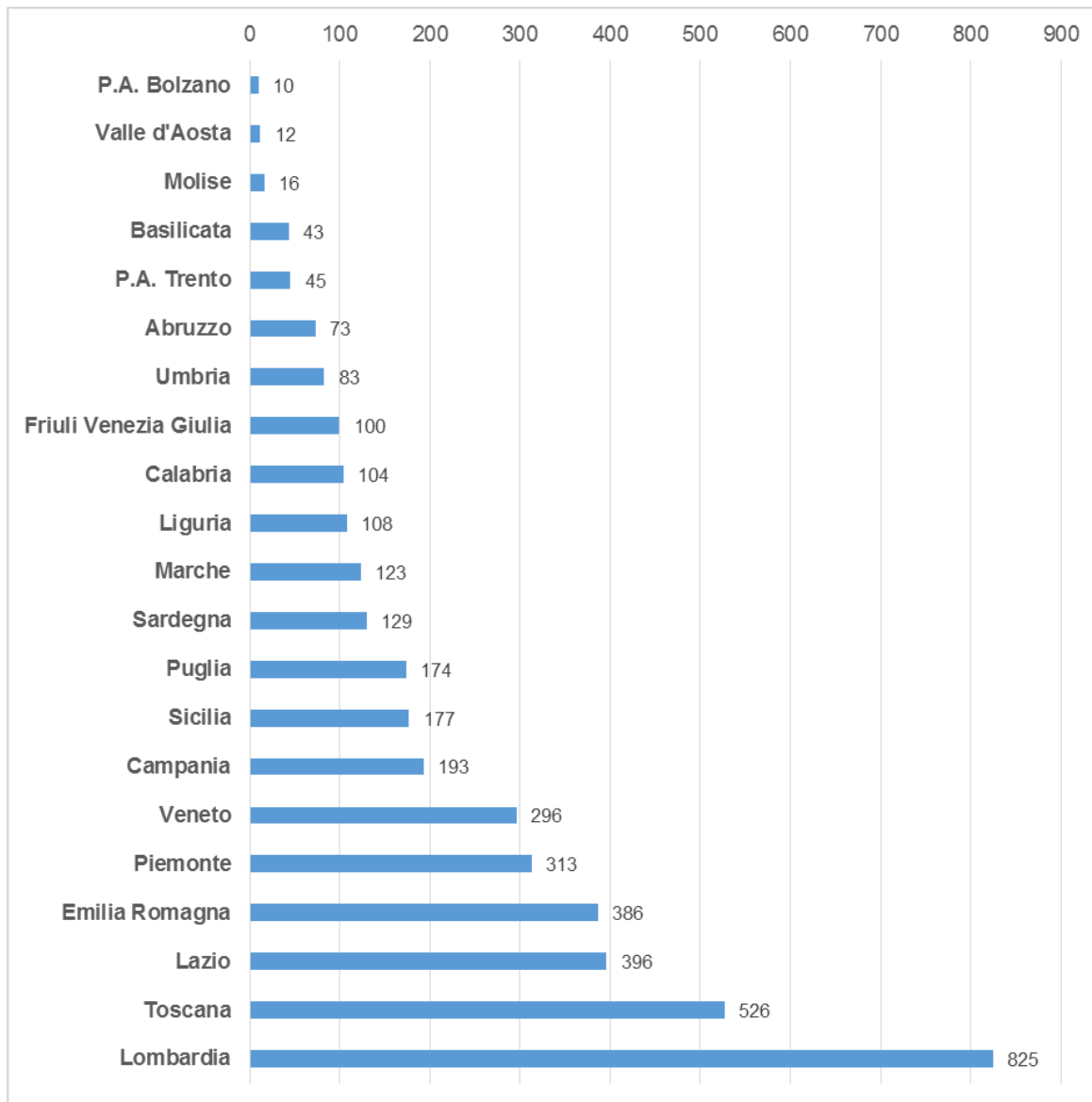


Altro tema ricorrente è quello della **disomogeneità e delle diseguaglianze nella presenza territoriale dei Servizi forniti dalle ASL lungo la penisola.** Queste differenze, peraltro evidenti anche in tema di assistenza sanitaria primaria, si traducono in **differenti aspettative per i cittadini in tema di sanità pubblica, igiene ambientale e sicurezza nei luoghi di vita e di lavoro.**

Ad esempio in tema di Sicurezza sul lavoro

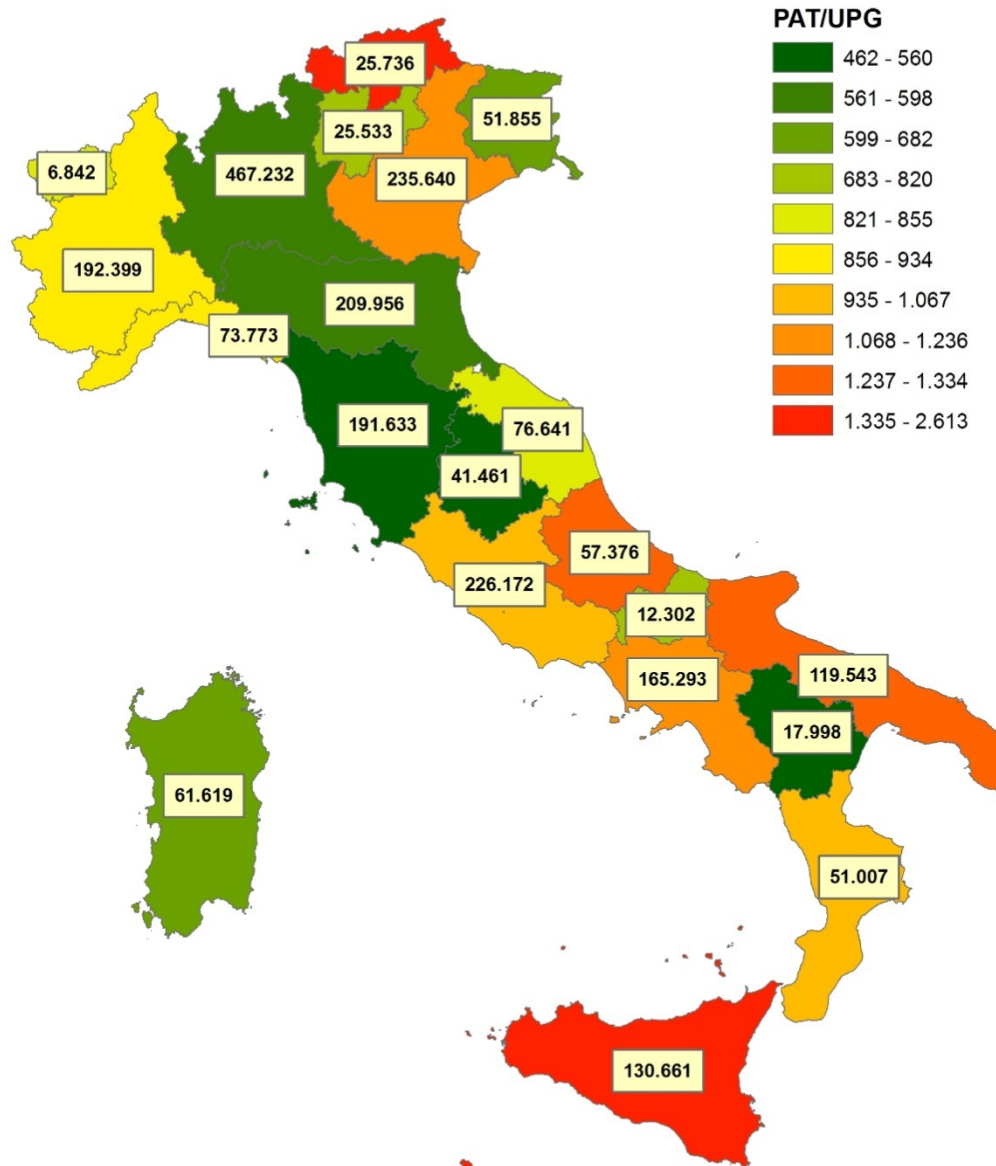
Numero addetti SPSAL totale

Dato più recente



I dati si riferiscono al 2013 tranne che per la Regione Abruzzo (dato del 2012)

Ad esempio in tema di Sicurezza sul lavoro

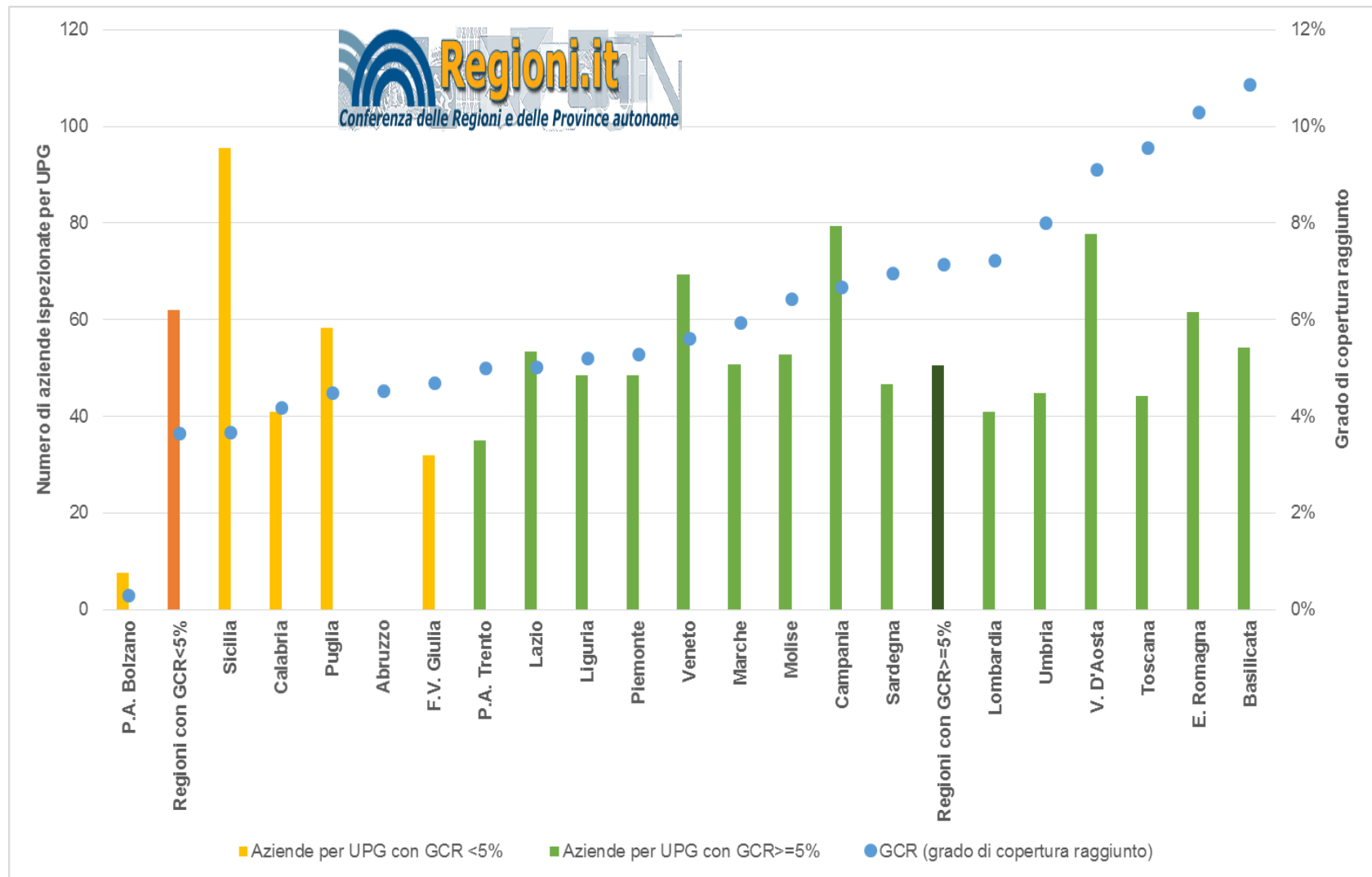


**Numero PAT
per il calcolo
del LEA 2013 (in
etichetta)
e rapporto PAT/
UPG (colore di
fondo)**



Ad esempio in tema di Sicurezza sul lavoro

Numero di aziende ISPEZIONATE per UPG e Percentuale raggiunta di aziende ispezionate (LEA) - Anno 2013



Il dato relativo agli UPG dell'Abruzzo non è disponibile per l'anno 2013.

I dati della Provincia Autonoma di Bolzano sono relativi soltanto alla Sezione Ispettorato Medico del Lavoro della Medicina del Lavoro dell'ASL.

IGIENISTI ON-LINE

Direttore responsabile: Carlo Signorelli

*Tra gli obiettivi primari del SSN per il 2017 il Ministro della Salute auspica l'**efficientamento della sanità meridionale** dove si registra una **grandissima sofferenza e notevoli disparità di accesso a cure e terapie** nonostante le leggi fatte. Non fanno eccezione le politiche di prevenzione che registrano **percentuali sotto soglia per le vaccinazioni sia dell'infanzia che degli adulti e anziani** ma soprattutto **adesioni imbarazzanti agli screening oncologici**.*





Ad esempio in tema di Sanità pubblica

"No vaccino, no nido". Passa la legge dell'Emilia Romagna

L' Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna ha approvato il 22 novembre il progetto di legge regionale sui servizi educativi per la prima infanzia. Esso prevede all'articolo 6 come **"requisito di accesso ai servizi educativi e ricreativi pubblici e privati, l' avere assolto da parte del minore gli obblighi vaccinali** prescritti dalla normativa vigente; ai fini dell' accesso **la vaccinazione deve essere omessa o differita solo in caso di accertati pericoli concreti per la salute del minore in relazione a specifiche condizioni cliniche"**.

Morti attribuibili all' inquinamento atmosferico, per Nazione



Andamento delle spese per settori* Anni 2006-2013

Aumentano le spese:

per le attività di prevenzione rivolte alle persone, verosimilmente legato **all'acquisto di nuovi vaccini** (nuovi piani nazionali e regionali di prevenzione vaccinale con aumento delle offerte attive e gratuite), e alla **promozione su larga scala dei tre screening oncologici** (mammella, cervice uterina e colon retto).

Diminuiscono in modo consistente le spese:

per l'igiene e la sanità pubblica, settore tradizionalmente con molto personale, **quasi certamente ascrivibile alla diminuzione di Dipendenti**

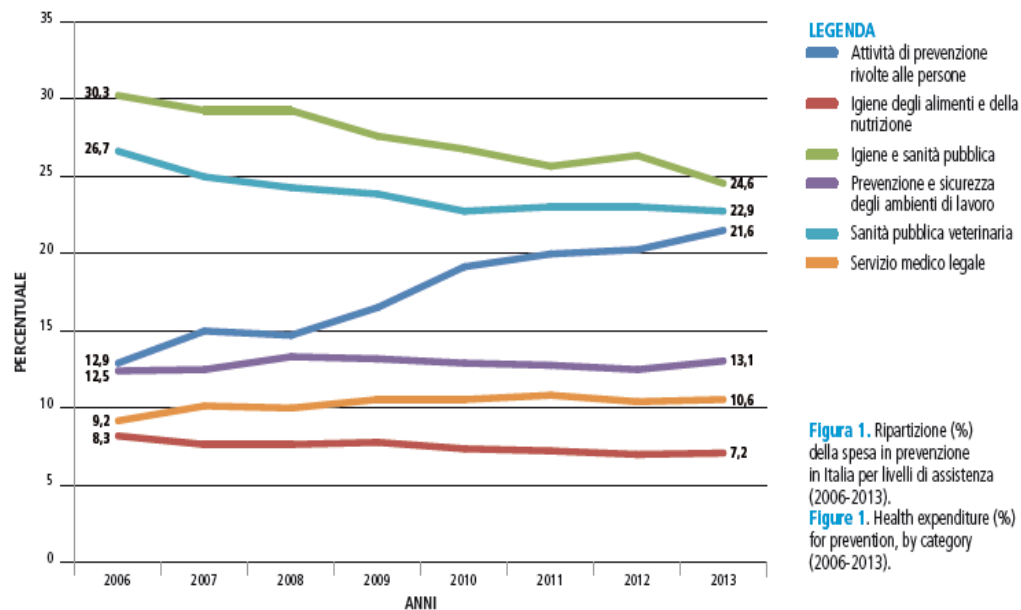
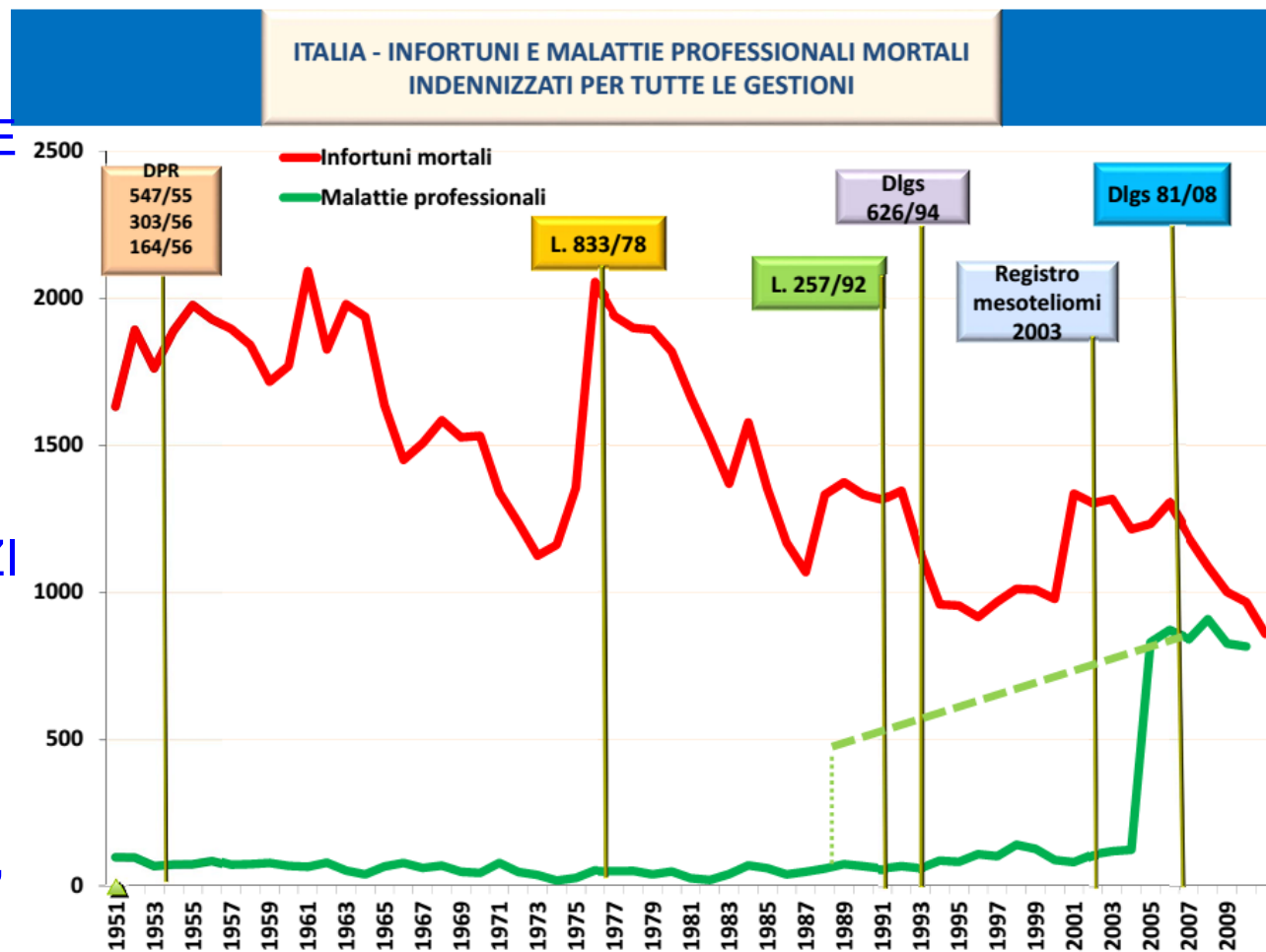


Figura 1. Ripartizione (%) della spesa in prevenzione in Italia per livelli di assistenza (2006-2013).
Figure 1. Health expenditure (%) for prevention, by category (2006-2013).

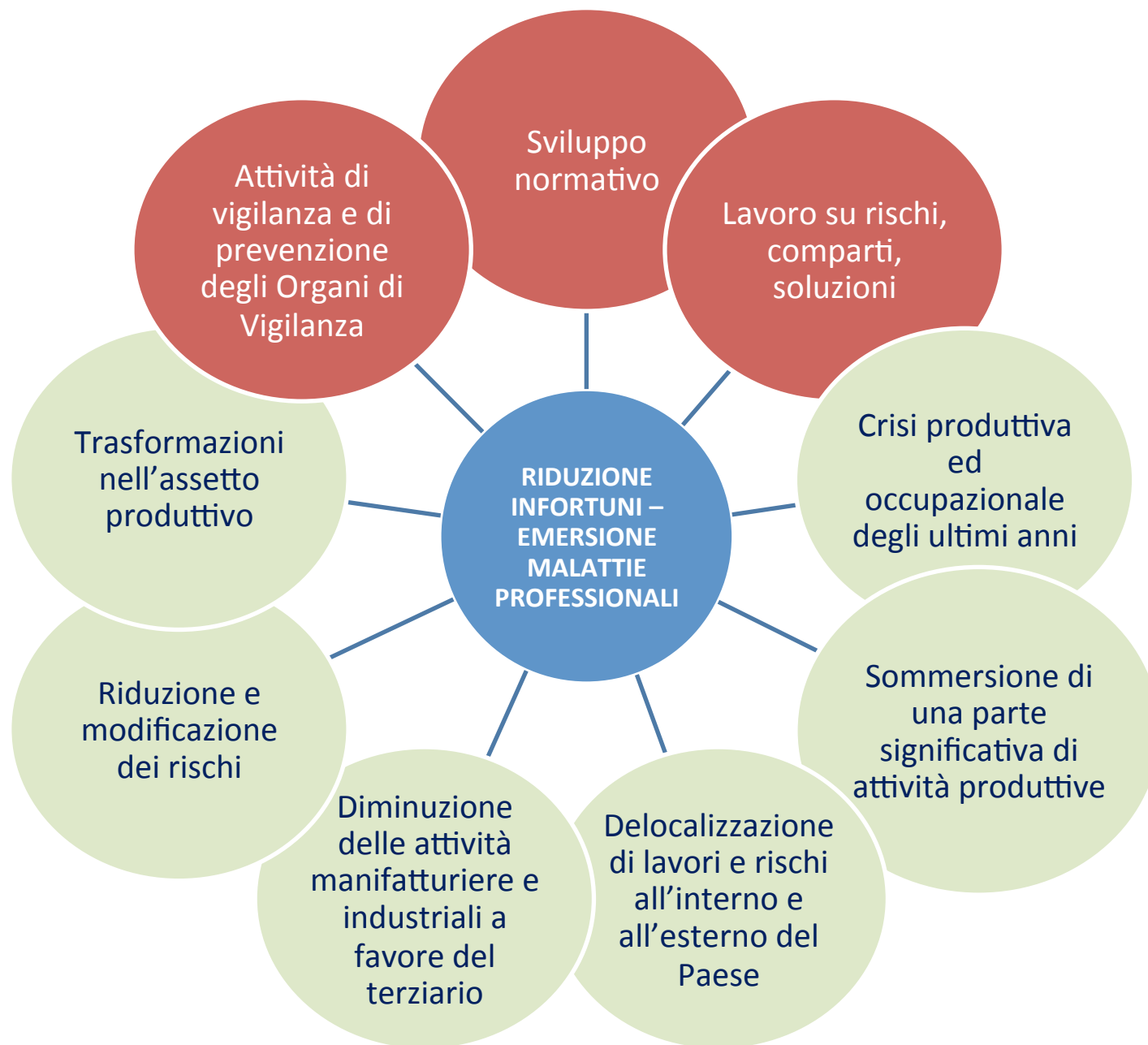
*Fonte: *Epidemiologia e prevenzione*, anno 40 (5) settembre-ottobre 2016

Infortuni mortali (in rosso) e malattie professionali mortali (in verde), tutti i comparti, anni 1951 – 2010, Italia

SENZA PERÒ SCORDARCI CHE DI UN TERZO DELLA POPOLAZIONE LAVORATIVA SI SA BEN POCO E SFUGGE “ALL’ OSSERVAZIONE” DEI VARI SOGGETTI (SERVIZI, ISTITUZIONI, MAGISTRATURA, ...)



Contribuiscono alla riduzione di infortuni e malattie professionali:



A vertical collage of industrial and safety-related images. At the top, a yellow hard hat is shown. Below it, a worker in a white shirt and dark pants is seen on a platform or scaffolding. The collage features several interlocking gears of different sizes. A brown leather work glove is prominently displayed, holding a hammer. A red and white triangular warning sign with a black silhouette of a person is also visible. The bottom of the collage shows a yellow lightning bolt symbol. The entire image is set against a blue background with a torn paper effect.

- Disomogeneità di risorse, organizzazione e comportamenti dei Dipartimenti di prevenzione medica e veterinaria e dei servizi nel territorio nazionale (vedi anche ricerche della Fondazione Smith & Kline)
- Assenza del Ministero della Salute dai temi della salute e sicurezza sul lavoro, salute e ambiente (anche se c'è su questo ultimo aspetto una controtendenza negli Atti di Indirizzo 2017)
- Vetustà di siti con immagine sempre burocratica, vecchi, incapaci di valorizzare le cose che si fanno
- Necessità di una trasparenza sempre maggiore (report)

Le nuove frontiere: valorizzare la comunicazione

Tra le principali sfide dell'oggi e del domani:

- promozione della salute
- corretta comunicazione del rischio



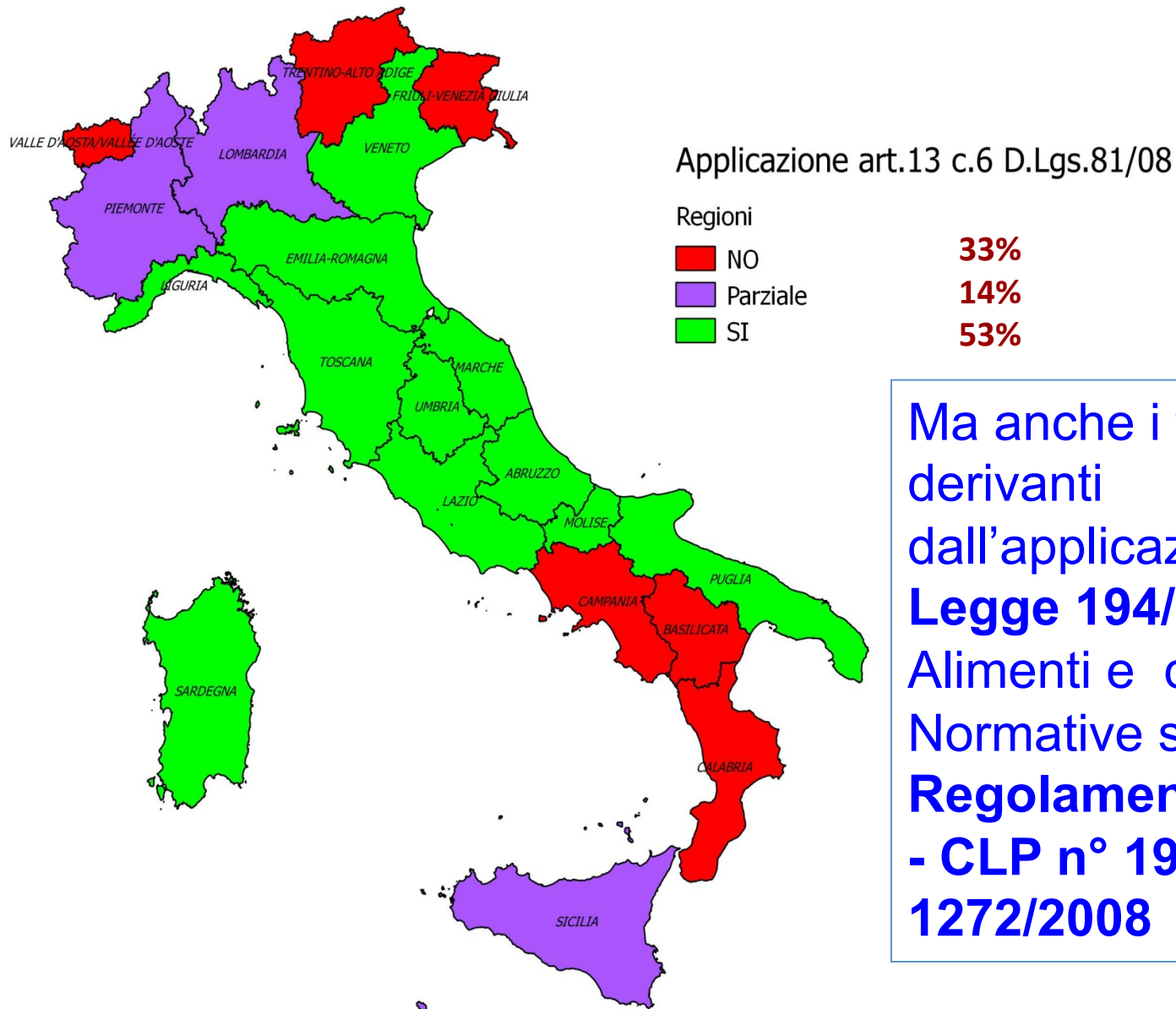
- 225

- ✓ Sicurezza nel **trasporto ferroviario**
- ✓ **Ambienti confinati**
- ✓ Effetti sulla salute dell' **inquinamento ambientale** da sostanze tossiche
- ✓ REACH – CLP
- ✓ Effetti dell' **immigrazione** (ad es. vecchie e nuove malattie infettive, abitudini alimentari, consuetudini di lavoro, ecc.)
- ✓ Effetti delle **diseguaglianze** sociali e delle **differenze di genere**
- ✓ **Invecchiamento** della popolazione (malattie croniche, invecchiamento sul lavoro, ecc.)

- 23

- 24

La disomogeneità nell'uso delle risorse economiche ex- **articolo 13 c. 6 del DLgs 81/2008** → Fonte SNOP
(oggi circa 50 milioni di euro all'anno)



Ma anche i fondi
derivanti
dall'applicazione della
Legge 194/08 su
Alimenti e dalle
Normative su
Regolamenti REACH
- CLP n° 1907/2006 e
1272/2008

A vertical collage of industrial and safety-related images. At the top, a yellow hard hat is shown. Below it, a worker in a white shirt and dark pants is seen on a platform or scaffolding. The collage includes several interlocking gears of different sizes. A brown leather work glove is prominently displayed, holding a hammer. A red and white triangular warning sign with a black silhouette of a person is also visible. The bottom of the collage features a yellow lightning bolt symbol. The entire composition is set against a background of torn paper and various industrial textures.

- Incentivare il lavoro per progetti (locali, regionali, nazionali) definendo le priorità, semplificando o trascurando le attività a minor impatto prevenzionale, misurandone l'efficacia
- Valorizzare le attività di prevenzione e non solo quelle di vigilanza
- Favorire l'integrazione tra servizi dei DPM e con altri Servizi/Enti

Integrazione all'interno dei DPM

Alcuni esempi

- L'avvio delle nuove attività lavorative
- Il controllo delle aree dismesse e dei relativi lavori di bonifica ambientale
- L'amianto (censimento e mappatura, valutazione dei siti, informazione ai cittadini, bonifiche)
- REACH e CLP
- Le strutture sanitarie e socio-sanitarie maggiori e minori (rapporto anche con PAC)



S
A
L
U
T
E
e
A
M
B
I
E
N
T
E



A vertical collage of industrial and safety-related images. At the top, a yellow hard hat is shown. Below it, a worker in a white shirt and dark pants is seen from behind, standing on a metal platform or scaffolding. The collage continues with a blue and white striped fabric, a blue metal frame, and a red and white striped fabric. In the center, there are several interlocking gears of different sizes. Below the gears, a brown leather work glove is shown, holding a small metal object. At the bottom, there is a hammer with a wooden handle and a metal head, a red and white triangular warning sign with a black exclamation mark, and a yellow lightning bolt symbol. The entire collage is set against a background of torn paper and various textures.

- La sicurezza negli ambienti collettivi pubblici e privati (spettacoli, fiere, mercati, luoghi di ritrovo e di ricreazione, supermercati, ecc.)
- La sicurezza in ambienti con presenza di utenti e lavoratori (es. centri di estetica, negozi, palestre)
- La sicurezza nelle abitazioni

La soluzione a questi problemi può essere l'accentramento delle funzioni?



Ispettorato Nazionale del Lavoro

A seguito dell'entrata in vigore del [Decreto Legislativo n. 149/2015](#), dal 24 settembre 2015, è stata istituita l'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro denominata "**Ispettorato nazionale del lavoro**".

L'Ispettorato svolge le **attività ispettive** già esercitate dal **Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali**, dall'**Inps** e dall'**Inail**. Ha una propria autonomia organizzativa e contabile ed è posto sotto la **vigilanza** del **Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali**, a cui spetta il monitoraggio periodico sugli obiettivi e sulla corretta gestione delle risorse finanziarie, e sotto il **controllo** della **Corte dei Conti**.

Con il [Decreto del Presidente della Repubblica n. 109 del 26 maggio 2016](#), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale - Serie Generale del 21 giugno 2016, in vigore dal giorno successivo alla pubblicazione, è stato emanato il regolamento che disciplina lo **Statuto dell'Ispettorato**.



LA SOLUZIONE A QUESTI PROBLEMI PUÒ ESSERE L' ACCORPA_ MENTO DELLE ASL?

Fonte: Elaborazione *Fiaso*
L. Fassari

REGIONE	N. PRIMA DEL 2016	N. FASE INTERMEDIA	N. OGGI O PREVISTO
PIEMONTE	63	22	18
VAL D'AOSTA	1	1	1
LIGURIA	20	5	5
LOMBARDIA	80	14	8
VENETO	36	22	9
FVG	6	5	5
PROV. BOLZANO	4	4	1
PROV. TRENTO	1	1	1
TOSCANA	40	12	3
EMILIA ROMAGNA	41	13	8
LAZIO	51	12	10
MARCHE	24	13	1
UMBRIA	12	5	2
ABRUZZO	15	4	1
PUGLIA	55	12	6
CAMPANIA	61	9	7
MOLISE	7	1	1
BASILICATA	7	5	2
CALABRIA	31	11	5
SICILIA	62	9	9
SARDEGNA	22	8	1



**OPPURE LA
SOLUZIONE A
QUESTI
PROBLEMI PUÒ
ESSERE LA
PRESENTAZIONE
DI DISEGNI DI
LEGGE
PROVOCATORI E
PRIVI DI
ATTINENZA CON
LA REALTÀ?**

Senato della Repubblica

Disegno di legge

d'iniziativa dei Sen. Maurizio SACCONI, Serenella FUCSIA

Disposizioni per il miglioramento sostanziale della salute e sicurezza dei lavoratori



Assist positivi per la prevenzione

- **Pianificazione nazionale, regionale, territoriale** (vedi PNP 2014-2018 e Piani Regionali Prevenzione e pianificazione tematica: edilizia, amianto, agricoltura, MSK, stress LC, tumori professionali, REACH e rischio chimico. **Indicatori non di sola “vigilanza” e nuovi temi “salute e ambiente”, dipendenze, etc....**
- **Nuovi LEA**
- **Atto di indirizzo 2017 del Ministero della Salute**
- **Conoscere per decidere: disponibilità di dati su** aziende, infortuni, patologie professionali e di lavoro in ogni campo, dati su sorveglianza sanitaria, etc. *(ma oggi qualche problema nel sistema INAIL o per OCCAM difficoltà di accesso ai dati INPS!)*
- **Dedizione di molti operatori** non sempre sostenuti dal sistema istituzionale in un quadro di debolezza sindacale

A vertical collage of industrial and safety-related images. At the top, a yellow hard hat is shown. Below it, a worker in a white shirt and dark pants is seen from behind, standing on a metal platform or scaffolding. The collage continues with a blue and white striped fabric, a blue metal frame, and a red and white striped fabric. In the center, there are several interlocking gears of different sizes. Below the gears, a brown leather work glove is shown, holding a small metal object. At the bottom, there is a hammer with a wooden handle and a metal head, a red and white triangular warning sign with a black exclamation mark, and a yellow lightning bolt symbol. The entire collage is set against a background of torn paper and various textures.

- Semplificare alcune attività:
 - a livello locale, es. notifiche on line (cantieri, censimento amianto, ecc.; alcune Regioni lo hanno già fatto)
 - a livello nazionale con modifica della normativa e/o con indirizzi operativi
- Lavorare sui temi nuovi del PNP: muscolo- scheletrico, incidenti stradali, rischio organizzativo, stress LC, nuovi materiali, temi di salute e ambiente



Altri problemi da affrontare

Il rapporto con le Università:

- Igiene
- Medicina del Lavoro
- Laurea Triennale Tecnici Prevenzione
- Laurea Triennale Scienze infermieristiche
- Laurea Magistrale Scienze professioni sanitarie della prevenzione



Affrontare in maniera congiunta e più moderna le diverse crisi ambientali e il rapporto tra diritto al lavoro e diritto alla salute

Non solo l' ILVA di Taranto , ma anche Piemonte (Casale), Lombardia (ad es. il caso Caffaro di Brescia), Nord Est (Marghera e Trieste), Liguria (Cengio/ACNA, Cogoleto/Stoppani e la diffusa cantieristica navale), sud della Sardegna e della Sicilia, ecc.

Storie su cui i vari soggetti istituzionali competenti (Servizi, Dipartimenti di prevenzione, ARPE, strutture scientifiche varie) hanno magari informazioni e dati che però ben difficilmente arrivano all'informazione pubblica e che altrettanto difficilmente (direi quasi mai) vengono “messi insieme” e collegati tra loro.

Due possibilità:

1.accentuare l' attenzione a questi temi nella nostre prassi, nelle nostre discussioni e nelle nostre azioni collettive o individuali;

2.tentare di fare un minimo di ricostruzione e monitoraggio, non necessariamente esaustivi ma che si basino sulle conoscenze e sui possibili approfondimenti dei nostri punti di riferimento nei vari territori. Una specie di piccola mappa nazionale, un dossier dei “punti caldi”, delle principali fonti di aggressione ambientale di origine produttiva/lavorativa, sulle quali raccogliere quel che è possibile; ovviamente sarebbe assai utile agganciarsi anche a lavori di altri, a partire dai “cugini” epidemiologi.

RAPPORTO TRA INCHIESTA GIUDIZIARIA ED INCHIESTA TECNICA

Non si può ignorare che ci sono zone del nostro Paese, nelle quali la prevenzione non ha alcun posto. Ci sono territori in cui l'intero servizio di prevenzione nei luoghi di lavoro passa il suo tempo a condurre inchieste infortuni e di malattia professionale su incarico dei pubblici ministeri, anche quando si tratta di malattie di pochi giorni per le quali il codice non prevede la procedibilità d'ufficio, ma solo su querela che non viene quasi mai presentata. L'organo di vigilanza, ironia dei nomi, non fa mai vigilanza, non esce in attività ispettiva, non fa sopralluoghi, se non dopo l'infortunio e neppure d'iniziativa, ma su delega del p.m.

Siamo di fronte ad una vera e propria indebita soppressione del servizio ad opera dell'apparato giudiziario.



Beniamino Deidda

Ci sono altri compiti di prevenzione, oltre la vigilanza, previsti dall'art. 20 L. 833/78 che non vengono quasi mai svolti efficacemente. E poi i meccanismi della prevenzione affidati dalla legge agli organi delle ASL prevedono che sia svolta soprattutto attività d'iniziativa e raramente attività delegata.....

Questi meccanismi non possono evidentemente funzionare se si attende la delega del pubblico ministero; occorre invece avere il tempo di mettere in piedi un'attività programmata di ispezione e vigilanza che si integri efficacemente con un rigoroso piano di informazione anche a livello di singolo luogo di lavoro, di assistenza per tutti i soggetti impegnati nella prevenzione, di catalogazione e previsione dei rischi e, infine, di elaborazione degli standard più adeguati in materia di sicurezza e igiene.

Alcune proposte

- ✓ Puntiamo sull' **efficacia di una programmazione omogenea delle attività sul territorio nazionale** (vedi gli esempi dei tanti Piani Nazionali ripresi da quelli regionali)
- ✓ **Non arrocciamoci sulla difesa dell' esistente**: ci sono troppe differenze tra i vari Nord e Sud d' Italia in tutti campi della prevenzione anche per un ruolo contraddittorio e debole del sistema delle Regioni, ed un' asimmetria di interessi del Ministero della Salute: un esempio **bello il nuovo sito sui controlli degli alimenti** in collaborazione con Regioni, ma nel frattempo nel silenzio generale sono spariti alcuni siti su salute e sicurezza sul lavoro da quando affidati ad INAIL
- ✓ **Non è possibile un sito unico sulla prevenzione all' interno di quello generale del Ministero della Salute?**

La posizione della SNOP

- ✓ Riteniamo che sia arrivato il momento di ragionare “laicamente” sull'**efficacia delle azioni preventive** messe in campo, anche definendo indicatori concreti e comprensibili a tutti, in funzione delle risorse impegnate
- ✓ Occorre trovare soluzioni per risolvere la questione della intollerabile e **ingiusta disomogeneità** tra regioni e territori
- ✓ quindi riflettere sull'opportunità di **realizzare un sistema più razionale ed omogeneo**, che si basi su un centro condiviso di riferimento e di indirizzo nazionale e su eventuali modifiche nell'assetto e nell'organizzazione periferica (potremo parlarne ancora e meglio domattina)

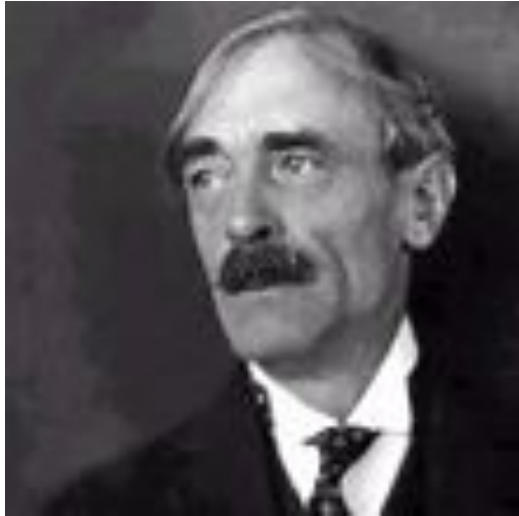
A vertical collage of industrial and safety-related images. At the top, a yellow hard hat is shown. Below it, a worker in a white shirt and dark pants is seen from behind, standing on a metal platform or scaffolding. The collage continues with a blue and white striped fabric, a blue metal frame, a white mesh screen, a large grey gear, a red and white striped warning sign, a brown leather work glove, a hammer with a wooden handle, and a yellow lightning bolt symbol at the bottom. The background is a mix of blue and white textures.

- 40



Ma anche qualche NO

- ✓ **NO ad un accentramento** non rispettoso dell'importanza del legame con il territorio e delle esperienze maturate, delle competenze e delle professionalità dei Servizi e dei Dipartimenti di prevenzione delle ASL
- ✓ **NO ad una impostazione di tipo verticistico e ad una centralizzazione tout court** che rappresenterebbe un arretramento rispetto agli obiettivi di prevenzione nei luoghi di vita e di lavoro faticosamente conquistati (**il sistema deve basarsi su un corretto rapporto tra centro e territori e naturalmente su un adeguamento non solo delle risorse ma anche delle metodologie e della capacità professionali e strumentali delle strutture territoriali**)
- ✓ Pensiamo che un reale sviluppo del sistema prevenzione italiano debba necessariamente passare anche attraverso un **utilizzo più razionale delle risorse** già ora disponibili, attraverso una **seria valutazione di efficacia delle attività** messe in campo, attraverso la **definizione di standard di riferimento** condivisi su risorse e obiettivi e attraverso una **severa valutazione delle performance** di ciascuna Regione/ASL e Dipartimento/Servizio



GRAZIE

***C'è uno stupido dentro
di me. Devo approfittare
dei suoi errori.***

P. Valery