

Editorial

Riformare il sistema prevenzionistico pubblico in Italia per vincere le nuove sfide per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro e ridurre infortuni e malattie professionali

Reforming the public prevention system at the workplace in Italy is needed to overcome the new challenges for occupational health and safety and reduce injuries and occupational diseases

Francesco CHIRICO^{1*}, Angelo SACCO²

- 1 *Scuola di Specializzazione in Medicina del Lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore, Roma, Italia. Centro Sanitario Polifunzionale di Milano, Servizio Sanitario della Polizia di Stato, Ministero dell'Interno, Italia. E-mail: francesco.chirico@unicatt.it. ORCID: 0000-0002- 8737-4368.*
- 2 *Scuola di Specializzazione in Medicina del Lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore, Roma, Italia. E-mail: angelo.sacco@alice.it. ORCID:0000-0002-8429-5314*

* *Author for the correspondence*

Parole chiave: Italia, prevenzione; salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. **Key words:** Italy, prevention; occupational health and safety.

Cite this paper as: Chirico F, Sacco A. Riformare il sistema prevenzionistico pubblico in Italia per vincere le nuove sfide per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro e ridurre infortuni e malattie professionali [Reforming the public prevention system at the workplace in Italy is needed to overcome the new challenges for occupational health and safety and reduce injuries and occupational diseases]. *G Ital Psicol Med.* 2023;3(1):1-4,

Received: 01 June 2023; Accepted: 10 June 2021; Published: 15 June 2023

In Italia, la questione degli infortuni sul lavoro gravi e mortali continua a essere irrisolta, nonostante gli sforzi continui per migliorare la normativa sulla prevenzione, che, almeno sulla carta, è tra le più consolidate e avanzate al mondo, e i molteplici tentativi del legislatore di rafforzare le attività di controllo. Anche le malattie professionali non sono in diminuzione. Anzi le denunce di malattia professionale giunte all'INAIL nei primi nove mesi del 2022 sono state 43.933, in aumento di 3.463 casi (+8,6%) rispetto allo stesso periodo del 2021 [1].

In questa direzione, quella della intensificazione della vigilanza, va il D.L. 146/2021, che, come noto, nel modificare l'articolo 13 del D.Lgs. 81/2008, ha affiancato ai Servizi di Prevenzione e Sicurezza negli Ambienti di Lavoro delle ASL, storicamente incardinati nel sistema di vigilanza [2], anche il personale dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL), ampliandone la competenza ispettiva in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro a tutti i settori produttivi.

Nel senso di un inasprimento del sistema sanzionatorio può essere letta la modifica dell'art. 14 del medesimo D.L. che, invece, riguarda il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale che deve essere adottato in tutti i casi in cui sia acclarata la presenza di personale irregolare in misura pari o superiore al 10% del totale dei lavoratori regolarmente occupati o nel caso in cui vi siano gravi violazioni della disciplina in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, così come individuati dall'Allegato 1 del D.Lgs. 81/2008 [4].

Nel corso del 2022 è stato inoltre sottoscritto un accordo fra l'INAIL e l'INL che dà finalmente attuazione a quanto previsto dall'art. 8 del D.Lgs. 81/2008, ovvero la realizzazione del Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro il cui scopo è quello di fornire dati utili per orientare, programmare, pianificare e valutare l'efficacia della attività di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali. Attraverso la consultazione del Sistema informativo nazionale per la sicurezza nei luoghi di lavoro, l'INL avrà la possibilità di acquisire dati rilevanti per la pianificazione e la valutazione dell'efficacia delle misure di prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali e, mediante l'utilizzo delle informazioni disponibili, potrà procedere alla programmazione e alla valutazione delle attività di ispezione, integrandole con archivi specifici e banche dati unificate.

In data 27.07.2022 la Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano hanno sancito l'accordo, reso pubblico solo in data 26.10.2022, avente ad oggetto le *"Indicazioni operative per le attività di controllo e vigilanza ai sensi dell'art.13 del decreto legislativo 81/2008, come modificato dal decreto legge 21 ottobre 2021, n.146, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2021, n.215, recante le Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili"*, finalizzato anche a programmare i settori prioritari di intervento dell'azione di vigilanza e a programmare il coordinamento della vigilanza a livello nazionale in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Per quanto animato dalle migliori intenzioni, riteniamo che il legislatore, nell'apportare le citate modifiche al D. Lgs 81/2008, abbia seguito l'approccio prevenzionistico prescrittivo degli anni Cinquanta, tipo "command and control", piuttosto che quello organizzativo [5] e partecipativo tipico dei Paesi del Nord Europa, già introdotto dal D.Lgs. 626/1994 e poi consolidato dal D.Lgs. 81/2008 (si consideri che i termini "consultazione" e "partecipazione" ricorrono nel D.Lgs. 81/2008, rispettivamente, 19 e 12 volte). Siffatto atteggiamento fa peraltro il paio con le scelte strategiche sciagurate del passato come quella disposta dalla L. 122 del 30.7.2010 che ha soppresso l'Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro (ISPESL) facendone confluire le competenze in un Ente, quello assicurativo sociale (INAIL), orientato, come è evidente, verso tutt'altra e distinta missione.

Piuttosto che continue modifiche normative atte a potenziare (sulla carta) i controlli ispettivi e di vigilanza e che non hanno alcuna evidenza scientifica di efficacia in termini di diminuzione di infortuni e malattie professionali, ci auguriamo che il legislatore, attraverso una visione lungimirante, metta mano alla progettazione condivisa di una riforma di "sistema". Il sistema prevenzionistico potrebbe prevedere una specifica divisione delle competenze per ottimizzare le (poche) risorse esistenti, separando in modo netto le attività di assistenza e prevenzione dal quelle di controllo e vigilanza. Le prime potrebbero rimanere in capo ai Servizi di Prevenzione e Sicurezza negli Ambienti di Lavoro delle ASL attraverso la costituzione di una Agenzia di coordinamento centrale posta in

capo al Ministero della Salute, mentre i compiti ispettivi potrebbero essere demandati per intero al Ministero del Lavoro, attraverso l'istituzione della tanto ventilata ma mai realizzata Agenzia Nazionale di Vigilanza.

L'esempio da seguire, in uno Stato che si avvia a diventare sempre più federale, potrebbe essere quello statunitense, ove l'OSHA ("Occupational Safety and Health Administration"), ente governativo del Ministero del Lavoro, si occupa di vigilanza negli ambienti di lavoro, mentre il NIOSH, ente nazionale parte dei "CDC (Centers for Disease Control and Prevention), incardinato nel Dipartimento della Salute americano, si occupa di ricerca e prevenzione nei luoghi di lavoro. Entrambi sono stati istituiti con un atto del Congresso Americano del 1970 ma si occupano di differenti aspetti della sicurezza nei luoghi di lavoro, contribuendo, ciascuno per quanto di specifica competenza, alla tutela e alla promozione della salute e della sicurezza dei lavoratori. Conoscere i sistemi organizzativi esteri, apprezzando, ad esempio, i ruoli così ben distinti di NIOSH e OSHA, può supportare i decisori politici a comprendere quale organizzazione sia più adatta ad affrontare una specifica problematica, aiutando i lavoratori a ottenere il sostegno efficace di cui hanno bisogno.

Crediamo che un sistema così riformato possa dare chiarezza e trasparenza a tutti i portatori di interesse. L'idea di base è che gli operatori di medicina del lavoro del servizio sanitario nazionale (medici del lavoro, assistenti sanitari e infermieri del lavoro, tecnici della prevenzione, psicologi del lavoro e delle organizzazioni, ecc.) tornino a svolgere il loro ruolo di preventori a supporto di lavoratori e imprese, consolidando e potenziando le preziose esperienze maturate nel corso degli anni nella attuazione dei Piani Mirati di Prevenzione [6,7], la cui importanza è enfatizzata dal Piano Nazionale della Prevenzione 2020-2025; il PNP 2020-2025 riconosce infatti nel Piano Mirato di Prevenzione (PMP) lo strumento in grado di organizzare in modo sinergico le attività di assistenza e di vigilanza alle imprese, per garantire trasparenza, equità e uniformità dell'azione pubblica e una maggiore consapevolezza da parte dei datori di lavoro dei rischi e delle conseguenze dovute al mancato rispetto delle norme di sicurezza, anche e soprattutto attraverso il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati per una crescita globale della cultura della sicurezza. Il PMP si configura come un modello territoriale partecipativo di assistenza e supporto alle imprese nella prevenzione dei rischi per la salute e la sicurezza sul lavoro, da attivare in tutte le Regioni (in qualità di Programma Predefinito).

Riteniamo altresì che i controlli di vigilanza, perché siano efficaci e rispondano a criteri di equità e omogeneità, debbano essere affidati a un Organismo centralizzato (capillarmente organizzato sul territorio) che agisca sotto l'egida del Ministero del Lavoro e che sia costituito da personale ispettivo opportunamente formato, oltre che sui temi della salute e sicurezza sul lavoro, anche sul piano del diritto amministrativo e penale a esercitare le funzioni previste dall'art. 13 del D.Lgs. 81/2008.

Le continue revisioni normative cui assistiamo dall'entrata in vigore del D.Lgs. 626/1994 non hanno contribuito, se non in misura marginale, a migliorare gli standard di sicurezza negli ambienti di lavoro, talora aumentando la confusione dei datori di lavoro e dei loro consulenti e il carico burocratico per le imprese, in un ambito dove in luogo della reale efficacia delle misure di prevenzione adottate, spesso sono gli adempimenti formali della sicurezza "data" ma non "agita" [1] ad essere soddisfatti, con il solo scopo di evitare le sanzioni che possono essere inflitte dagli organi di controllo. Crediamo che un cambiamento culturale sia necessario anche per il decisore politico; partire dalla corretta divisione dei ruoli e delle competenze degli organi dello Stato e da una migliore

programmazione e gestione delle risorse, sono probabilmente i presupposti per contribuire a contenere e ridurre ai livelli quanto più bassi tecnicamente possibili gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

Funding: None

Acknowledgments: None

Conflicts of Interest: The authors declare no conflict of interest.

References

1. Sacco A, Spiridigliozzi S: Salute e sicurezza durante il lavoro. Il ruolo dell'organo di vigilanza. *ISL - Igiene & Sicurezza del Lavoro*. 2002;9:472-482.
2. INAIL. Infortuni e malattie professionali, online gli open data Inail dei primi nove mesi del 2022. <https://www.inail.it/cs/internet/comunicazione/sala-stampa/comunicati-stampa/com-stampa-open-data-settembre-2022.html>. (accessed 10 June 2023. Last update 31.10.2022).
3. Sacco A. Aggiornamenti normativi al D.Lgs 81/2008 in materia di vigilanza nei luoghi di lavoro: i contenuti del D.L.146/2021 convertito in legge con L.215/2021 [Impact of the measures introduced in Italy by the Decree-Law no. 146 of 21 October 2021 (approved in Law no. 215/2021) on the safety vigilance and inspection system at workplace]. *G Ital Psicol Med Lav*. 2021;1(2):238-247
4. Sacco A. Safety in construction. Ethnography of a building site: a practical look on safety at work. *Med Lav*. 2015;106(5):394.
5. Bevilacqua L, Sacco A, Magnavita N: Audit della sorveglianza sanitaria negli esposti a polvere di legno. *Med Lav*, 2003;92(2):224-230.
6. Bilancio G, Sacco A, Bevilacqua L, Magnavita N: Vigilanza sul rischio chimico nei calzaturifici, come premessa per un audit gestionale. Atti del 69° Congresso della Società Italiana di Medicina del Lavoro e Igiene Industriale, Montesilvano (PE), 26-28 ottobre 2006. *G Ital Med Lav Erg*. 2006; 28: Suppl. 3 (132-133).
7. Ministero della Salute. Piano Nazionale della Prevenzione 2020-2025. https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_2955_allegato.pdf



© 2023 by the authors. This is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).