

27 giugno 2007 - Conferenza Stato Regioni Patto per la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro

PREMESSO CHE:

- 1) la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, è una specifica competenza del Sistema Sanitario nazionale, così come previsto dalla legge 833/78, per il quale rappresenta un tema di prioritaria importanza, anche realizzando le necessarie integrazioni con le diverse competenze previste da altre norme
- 2) il “cittadino che lavora”, quale portatore di diritti (le prestazioni essenziali) e di doveri (partecipazione attiva ai programmi di prevenzione) costituisce il riferimento centrale delle azioni previste dal Patto
- 3) l’equità nell’accesso all’assistenza sanitaria è obiettivo primario del Sistema Sanitario nazionale
- 4) i dati statistico-epidemiologici descrivono un contesto in cui la capacità di intervento e soluzione efficace delle problematiche è disomogenea sia nei vari settori produttivi sia nei vari territori geografici
- 5) negli ultimi anni si è assistito alla evoluzione delle caratteristiche produttive, e quindi occupazionali, del Paese (lavoratori a progetto, lavoratori stranieri, etc.), con evidenti ricadute anche sulla capacità del “sistema” di affrontare efficacemente le problematiche che da esse derivano, accentuate queste anche dalla difficoltà di far emergere in maniera adeguata le sacche di lavoro irregolare presenti in alcuni settori in maniera prevalente rispetto ad altri
- 6) lo scenario produttivo italiano è caratterizzato dall’essere costituito per più del 95% da aziende di piccole e piccolissime dimensioni (cioè da 0 a 5 addetti), molte di queste artigiane e fortemente frammentate sul territorio
- 7) ogni anno in Italia si registrano circa 1 milione di infortuni sul lavoro, di cui circa 1200 con esito mortale e più di 25.000 casi di patologia correlata al lavoro
- 8) il miglioramento della salute e della sicurezza dei lavoratori deve rispondere all’esigenza di operare in una logica di “sistema”, all’interno del quale siano individuate le priorità di intervento, realizzate con appropriate ed efficaci azioni di prevenzione ed assicurando il reale coinvolgimento di tutti gli attori del sistema e siano prodotte e diffuse adeguate e fruibili informazioni per migliorare la conoscenza e per indirizzare le scelte operative
- 9) la stesura del nuovo Testo Unico sulla sicurezza e salute nei luoghi di lavoro rappresenta lo strumento di indirizzo funzionale ad un disegno omogeneo del sistema della prevenzione e di quanto si muove al suo interno.

PRESO ATTO CHE

- il Ministero della Salute, anche attraverso l’attività del CCM, le Regioni, le Province autonome e le ASL, attraverso i Servizi dei Dipartimenti di Prevenzione, stanno realizzando un decisivo progresso nelle capacità di approccio e soluzione delle problematiche di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro
- tale miglioramento riguarda le conoscenze sugli eventi e sulle loro cause, la definizione e l’attuazione di programmi di prevenzione in tutto il territorio nazionale rispondenti a criteri di efficacia e di concreto miglioramento delle situazioni carenti

- è stato avviato positivamente il reale coinvolgimento degli Enti istituzionali centrali (Ministeri della Salute e del Lavoro e P.S., ISPESL, INAIL), delle Regioni e P.A., delle rappresentanze dei lavoratori e datoriali
- con il **Piano Nazionale della Prevenzione (PNP)**, secondo quanto definito nell'intesa Stato, Regioni e Province Autonome del 21/03/05, i contraenti hanno concordato che gli elementi strutturali per un progressivo miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori sono il sistema di sorveglianza epidemiologica e la realizzazione di piani regionali di prevenzione mirati a specifici comparti o rischi
- in questi anni la pianificazione delle Regioni e delle P.A. ha perseguito obiettivi:
 - a) per migliorare la conoscenza dei livelli di applicazione della normativa e di identificazione delle criticità e, conseguentemente, delle azioni per risolverle
 - b) per implementare la sorveglianza epidemiologica degli infortuni e malattie professionali, in collaborazione con INAIL ed ISPESL
 - c) per migliorare l'efficacia degli interventi sul territorio definendo e realizzando piani di prevenzione e interventi di vigilanza, in coerenza con quanto definito a livello nazionale con il PNP
 - d) per adeguare l'azione di prevenzione, attraverso la emanazione delle linee guida sull'applicazione del D.Lgs. 626/94 e lo sviluppo delle "buone prassi" spesso redatte in collaborazione con le altre istituzioni e le parti sociali
- e) per assicurare il sostegno alle micro ed alle piccole imprese, attraverso la informazione e l'assistenza offerta tramite sportelli informativi delle ASL italiane, numeri verdi, siti internet diffusi nella rete dei servizi territoriali dei SS.SS.RR. e attraverso il sostegno alla formazione di Datori di lavoro, lavoratori, R.L.S., RSPP ed ASPP
- il Ministero della Salute sta realizzando, anche attraverso finanziamenti ad hoc, in collaborazione con Enti ed istituzioni, attività che supportino e contribuiscano al rafforzamento del sistema di prevenzione nei luoghi di lavoro; tali progetti riguardano:
 - a) il supporto alla redazione del Testo Unico per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro,
 - b) la costruzione di una rete per la promozione della salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro articolata nelle Regioni e P.A. e basata sul confronto tra istituzioni e parti sociali
 - c) il miglioramento della raccolta e la registrazione delle segnalazioni di patologie correlate al lavoro da parte dei Servizi di prevenzione secondo un modello strutturato, denominato MALPROF, già realizzato in alcune Regioni, anche al fine di concorrere alle finalità del D.Lgs 38/2000
 - d) la prosecuzione del progetto ISPESL- Regioni-INAIL denominato "infortuni gravi e mortali" che prevede la rilevazione e l'analisi delle dinamiche di accadimento degli infortuni mortali attraverso l'applicazione del modello "Sbagliando s'impara",
 - e) una campagna informativa di prevenzione dei tumori nei luoghi di lavoro
 - f) il data linkage archivi INAIL, INPS e IPSEMA
 - g) la valutazione di efficacia degli interventi di prevenzione per gli infortuni mortali sul lavoro

TRA IL GOVERNO, LE REGIONI E LE PROVINCIE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO SI CONVIENE QUANTO SEGUE:

1. Obiettivi strategici del SSN per il consolidamento e lo sviluppo dell'attuale sistema

- 1.0** migliorare l'omogeneità degli interventi di prevenzione (informazione, formazione, assistenza, vigilanza) sia come copertura quantitativa del territorio nazionale, sia come metodologia di intervento.

- 1.1 migliorare la conoscenza dei fenomeni di salute legati all'attività lavorativa, attraverso l'utilizzo delle informazioni delle fonti correnti ufficiali disponibili per una compiuta ed efficace programmazione e valutazione dell'attività di prevenzione. attraverso la definizione di priorità (di ambiti produttivi, geografici, di rischio, etc.), di strategie e piani di intervento, sia a livello nazionale che a livello locale delle Regioni e P.A. e delle singole ASL.
- 1.2 rafforzare la capacità di programmare e realizzare le attività di prevenzione secondo criteri di efficacia.
- 1.3 sviluppare la capacità del Ministero della Salute, delle Regioni e P.A. di concertare una programmazione che individui, sulla base delle evidenze epidemiologiche, obiettivi di salute nei luoghi di lavoro da perseguire in tutto il territorio con programmi di azione nazionali.
- 1.4 definire protocolli operativi e linee guida di indirizzo per la realizzazione uniforme dei programmi nazionali concordati.
- 1.5 realizzarne ampia ed adeguata diffusione informativa.
- 1.6 condividere a livello nazionale indicatori atti a misurare il processo, gli esiti, l'efficacia e l'efficienza delle azioni realizzate
- 1.7 monitorare il raggiungimento degli obiettivi dei programmi mediante indicatori di processo, di impatto e, per quanto possibile, di esito, al fine di valutare sia l'efficienza del sistema che l'efficacia delle attività svolte.
- 1.8 Favorire forme di razionalizzazione nell'utilizzo delle risorse rese disponibili da parte di ciascuno dei soggetti titolari di poteri di intervento in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, al fine di potenziare tutte le attività di iniziativa dei servizi pubblici, privilegiando la programmazione di piani di intervento strutturati e a valenza territoriale ampia
- 1.9 realizzare una efficace comunicazione delle dinamiche e dei contenuti che operano all'interno del sistema di prevenzione nei luoghi di lavoro, anche diffondendo le informazioni disponibili, per i vari soggetti, (in termini di rischi, di danni, di soluzioni, etc.) utile alle specifiche attività.
- 1.10 implementare programmi di promozione della salute e della sicurezza, intesi come strumento efficace per la crescita della cultura della prevenzione e per il sostegno al contenimento dei rischi collegato con comportamenti corretti;
- 1.11 definire i ruoli e i compiti del SSN e le sinergie con le altre Istituzioni, per eliminare le differenze fra territorio e territorio, la non adeguata integrazione operativa fra i vari soggetti, la sovrapposizione degli interventi.
- 1.12 disciplinare il coordinamento delle attività di prevenzione e vigilanza svolto attraverso i Comitati regionali di coordinamento, di cui all'art. 27 del D.Lgs. 626/94
- 1.13 condividere e analizzare le informazioni disponibili, al fine di orientare la programmazione e l'attuazione degli interventi in maniera omogenea, integrata, sinergica e mirata sulle situazioni di rischio prioritario. La specificità di ciascun soggetto dovrà permettere, in tale ottica di integrazione, la costruzione del quadro delle problematiche e delle soluzioni attuate che comprenda tutto lo scenario: la tutela della salute e la sicurezza, la regolarità del lavoro, la corretta attuazione degli adempimenti normativi, etc.
- 1.14 rafforzare il ruolo del servizio pubblico, quale riferimento e "regolatore" del sistema, assicurando chiarezza e certezza delle regole, indirizzo e assistenza verso l'attuazione della normativa ed efficacia nella verifica del buon funzionamento del "sistema sicurezza" delle aziende.

Il raggiungimento degli obiettivi strategici deve rispettare criteri e vincoli di carattere generale, omogenei per tutto il territorio nazionale e riguardanti:

I Livelli Essenziali di Assistenza (LEA)

- I Livelli Essenziali di Assistenza rappresentano l'interfaccia di riferimento riguardo le prestazioni erogabili da parte dei Servizi delle ASL, valutandone, peraltro, la loro comprovata

efficacia al fine di razionalizzare l'offerta stessa di prestazioni obsolete e/o di non provata efficacia

- L'erogazione dei LEA rappresenta la base strutturale delle prestazioni attraverso cui si realizzano i piani mirati di prevenzione e, in generale, tutta l'attività di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro

Risorse

- Tutte le Regioni e P.A. si impegnano a finalizzare quote crescenti del FSR nel periodo di validità del presente patto, collegate con l'implementazione delle attività nazionali definite a seguito della stipula del presente accordo. In particolare dovrà essere garantita una copertura di almeno il 5% delle unità locali oggetto di intervento ispettivo in un anno e le Regioni che hanno già raggiunto l'obiettivo dovranno garantire almeno il mantenimento dei livelli di attività erogati.
- l'allocazione delle risorse è modulata in base alla domanda di salute della popolazione lavorativa e su espliciti criteri e ambiti di priorità concordati a livello nazionale e contestualizzati a livello delle singole Regioni e P.A., anche attraverso la realizzazione di piani mirati di prevenzione
- la preclusione dell'accesso ai finanziamenti integrativi a carico dello Stato, di cui all'accordo tra Stato e Conferenza permanente delle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano dell'8 agosto 2001, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, da parte delle Regioni e P.A., nella misura indicata nei punti precedenti
- il potenziamento operativo dei Servizi delle ASL, anche in seguito alla rilevazione dell'assetto organizzativo e produttivo dei Servizi medesimi, coerente e funzionale in rapporto ai LEA ed alle esigenze territoriali riguardo alla struttura produttiva/occupazionale, di rischio, di dati epidemiologici sui danni alla salute della popolazione lavorativa. Il potenziamento operativo, oltre che riguardare la consistenza numerica e professionale dei Servizi, si realizzerà attraverso l'aggiornamento continuo degli operatori al fine di adeguare l'attività di prevenzione alle esigenze di tutela della salute all'interno del mercato del lavoro in continua evoluzione. A tal fine il Ministero della Salute si impegna a sostenere, nell'ambito dei provvedimenti finanziari del Governo, le risorse coerenti con gli obiettivi del presente Patto.

Indicatori di monitoraggio e valutazione delle attività

- L'attività di controllo e di vigilanza necessita di una maggior omogeneità di copertura in tutto il territorio nazionale, garantendo le Regioni e PA, il raggiungimento di standard minimi definiti nei piani nazionali. L'attività di controllo e vigilanza va inoltre potenziata prevedendo complessivamente a livello nazionale la realizzazione di 250.000 interventi ispettivi/anno, proporzionati, per ciascuna Regione e P.A. alla consistenza numerica delle unità locali delle imprese attive nei rispettivi territori.
- la definizione degli standard quantitativi di attività sono funzionali alla realizzazione dei piani di prevenzione definiti in base a criteri di priorità e di efficacia
- la complessiva attività per il raggiungimento degli obiettivi del patto è sottoposta a monitoraggio periodico e a valutazione finale. Ciò al fine di apportare eventuali implementazioni di quanto posto in essere e per trarre tutti gli elementi utili alla programmazione del periodo successivo. A tal fine saranno definiti e condivisi indicatori che permettano l'attività di monitoraggio e valutazione sia al livello centrale del Ministero della Salute che delle singole Regioni e P.A.
- Tali indicatori riguarderanno:

- **Le risorse impegnate:**
- Costo % delle strutture deputate allo svolgimento di programmi/attività finalizzati alla tutela della salute, sicurezza e promozione della salute nei luoghi di lavoro sul costo totale del SSR
- **Indicatori di bisogno:**
- tasso grezzo di infortuni indennizzati
- tasso standardizzato di infortuni indennizzati
- Indice di gravità degli infortuni del territorio=Infortuni con indennità permanente+infortuni con esito morte / infortuni totali indennizzati
- **Indicatori di attività / copertura:**
- numero di Unità locali controllate / numero di Unità locali totali = %
- numero cantieri controllati / numero notifiche (ex art.11 D. Lgs. 494/96) = %
- altri indicatori sul versante della promozione della salute e sicurezza, assistenza, informazione e formazione da selezionare tra quelli previsti nel documento tecnico conclusivo del Mattone 15 – Assistenza sanitaria collettiva
- **Indicatori di risultato:**
- numero prescrizioni ottemperate/numero prescrizioni totali= %

2. Tematiche di particolare rilevanza per il Servizio Sanitario Nazionale

All'interno delle linee strategiche delineate, si definiscono quali obiettivi specifici :

2.1 la costruzione del Sistema informativo nazionale integrato per la prevenzione nei luoghi di lavoro

Tale obiettivo deve avvalersi, quali strumenti operativi, degli attuali Flussi informativi INAIL-ISPEL-Regioni, dei dati relativi al Repertorio nazionale infortuni mortali e gravi, delle risultanze dell'attività di Monitoraggio nazionale 626, del Registro nazionale mesoteliomi (ReNaM) e del costituendo Registro Nazionale degli Agenti chimici, del Sistema informativo MALPROF sulle patologie correlate al lavoro, del Registro nazionale Malattie professionali (ex D. Lgs. 38/2000) istituito presso INAIL e dei dati della Borsa Continua nazionale del lavoro del Ministero del lavoro e della P.S.

In relazione alle attività di prevenzione nei luoghi di lavoro svolte dalle strutture del servizio sanitario nazionale (vigilanza, informazione e formazione, buone prassi, sorveglianza sanitaria, promozione della salute, ecc...), si concorrerà alla gestione del Sistema Informativo Integrato anche attraverso uno specifico protocollo d'intesa tra Ministero della Salute (CCM), Regioni e P.A. individuando una tecnostuttura operante presso l'ISPEL cui vengano affidati il raccordo e la divulgazione dei risultati delle attività svolte.

2.1.a per ottenere un diffuso ed omogeneo utilizzo del patrimonio informativo esistente saranno realizzate specifiche attività di aggiornamento del personale utilizzatore, valorizzando le esperienze formative nazionali e regionali già consolidate

2.1.b si opererà per un nuovo sistema informativo che, partendo dal protocollo d'intesa INAIL-ISPEL-Regioni del luglio 2002 ed attualizzandone i contenuti e le attività, attraverso la partecipazione diretta del Ministero della salute e del Ministero del lavoro e della previdenza sociale realizzi il Sistema informativo nazionale della prevenzione.

2.1.c saranno previsti, inoltre, flussi bidirezionali sia con i Medici competenti delle aziende sia con i Medici di Medicina generale.

2.2 alla programmazione regionale derivante dalle specificità territoriali, si affianca la programmazione di azioni su tutto il territorio nazionale, concordate tra i livelli di governo centrale e di governo territoriale, con il metodo indicato in questo documento

2.2.1 i dati oggi disponibili indicano che è di particolare urgenza avviare piani nazionali nei comparti delle costruzioni edili, della agricoltura-selvicoltura e nei confronti del rischio cancerogeno in relazione alla diffusione e/o gravità dei rischi connessi

2.2.2 l'efficacia delle azioni presuppone la condivisione e l'integrazione di tutti i soggetti, tenendo conto di quelle degli altri Ministeri ed Enti operanti per la tutela del lavoro competenti in materia, al fine di supportare le situazioni più carenti e ottimizzare l'utilizzo delle risorse destinate alla tutela della salute sul lavoro

2.2.3 il coordinamento delle attività di prevenzione e vigilanza è svolta dalle Regioni che si avvalgono dei Comitati regionali di coordinamento ex art. 27 del D. Lgs. 626/94

L'attività di coordinamento regionale dovrà svolgersi attraverso:

- l'utilizzo dei sistemi informativi correnti a supporto della definizione degli obiettivi e delle strategie di intervento
- la definizione dei settori prioritari per gli interventi di vigilanza
- l'attuazione di piani di attività e di progetti operativi regionali da attuare a livello territoriale
- la verifica dei risultati

2.2.4 le Regioni e P.A. valuteranno l'opportunità di attivare, a livello provinciale, ulteriori forme di coordinamento in risposta ad eventuali esigenze territoriali.

2.3 Promuovere la partecipazione dei vari soggetti del sistema, realizzando anche un adeguato sostegno alle imprese

Il raggiungimento di livelli di efficacia degli interventi presuppone un altro basilare elemento di funzionamento del sistema: la partecipazione di tutti i soggetti.

In tale filone si inserisce l'attività di sostegno ed assistenza alle imprese, intesa questa come reale coinvolgimento e partecipazione delle stesse al processo di sicurezza al loro interno, attraverso:

- la realizzazione di adeguati strumenti informativi per le imprese, soprattutto le più piccole, a cura dei soggetti pubblici in collaborazione con gli enti di riferimento
- la programmazione e svolgimento di attività formative per la prevenzione secondo due direttrici:
 1. continuare nelle attività di formazione finalizzate alla conoscenza delle norme di legge e tecniche in materia di prevenzione, anche in rapporto ai piani nazionali e regionali di prevenzione
 2. inserendo il tema della formazione in materia di prevenzione nei programmi di formazione professionale, nei moduli di formazione per l'apprendistato e, in particolare, affermando il principio e la pratica della formazione a questi scopi come parte della formazione continua in coerenza con le norme del regolamento CE n. 1081/2006 relativo al Fondo sociale europeo. A questo scopo vanno realizzati i necessari rapporti con i Fondi Interprofessionali secondo le intese intercorse tra Regioni e Parti sociali
- la realizzazione di attività di "sportello" per i soggetti della prevenzione presenti nelle imprese, attraverso cui veicolare i contenuti di cui sopra e, comunque, costituire punti "fisici" di riferimento per le stesse
- il coinvolgimento delle associazioni dei lavoratori e datoriali nelle fasi operative dei piani di prevenzione attuati dalle ASL
- la condivisione delle informazioni ai fini di sinergie operative

2.4 Diffondere le conoscenze, anche per favorire l'attività di promozione della salute nei luoghi di lavoro e nel territorio

Diffusione e dell'utilizzo delle conoscenze in merito ai fenomeni legati alla salute dei lavoratori come strumento di rafforzamento e di sostegno alle attività dei piani di prevenzione, attraverso:

- informazione, formazione ed assistenza svolte attraverso gli sportelli per la prevenzione quale “servizio multidisciplinare per la salute e sicurezza nel lavoro” integrando competenze e funzioni diverse dei soggetti pubblici impegnati in materia, eventualmente coinvolgendo gli Organismi Paritetici costituiti ai sensi dell’articolo 20 del D. Lgs 626/94
- implementazione dei flussi informativi esistenti e produzione di report periodici
- realizzazione di campagne informative su situazioni di particolare rilevanza ed interesse finalizzate a indirizzare adeguatamente le azioni di prevenzione e promozione della salute e della sicurezza.

Una particolare attenzione deve essere posta verso il mondo della scuola quale luogo e ambito privilegiato per trasmettere e veicolare contenuti e tematiche che permettano a chi si affaccia sul mondo del lavoro di essere adeguatamente informato e protagonista della tutela della propria salute.

2.5 Implementare e rivisitare l’attività complessiva di sorveglianza sanitaria in modo da renderla adeguata all’evoluzione normativa e produttiva, eliminando pratiche inutili ai fini prevenzionali.

2.5.a Tale tematica, nel suo sviluppo, dovrà tenere conto dei nuovi bisogni di salute dei lavoratori ed il contributo che i professionisti devono assicurare.

2.5.b si deve pervenire ad una struttura dell’offerta di servizi e prestazioni di sorveglianza sanitaria, che sia orientata a:

- sviluppare l’attività di promozione della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, per un’analisi sistematica e globale delle problematiche di salute nei luoghi di lavoro
- definire protocolli sanitari mirati alle reali situazioni di rischio e alla loro rispondenza a criteri di provata efficacia
- utilizzare in maniera efficace i dati epidemiologici correnti e quelli derivanti dall’esercizio dell’attività all’interno delle aziende
- assicurare collaborazione e scambi informativi sulle situazioni di rischio nei riguardi degli organi di vigilanza delle ASL
- migliorare, anche attraverso la definizione di protocolli operativi locali e, comunque, in coerenza con programmi nazionali già in essere, la rilevazione e la trasmissione delle informazioni circa i casi di malattia professionale e correlate al lavoro

Roma, 27 giugno 2007