



Salute e sicurezza sul lavoro: riflessioni sull'assetto istituzionale

Si stanno presentando ultimamente all'attenzione di molti (ma purtroppo solo addetti ai lavori) alcune tematiche relative alle competenze delle Pubbliche Amministrazioni in materia di prevenzione e vigilanza nei luoghi di lavoro; l'attenzione è stata ulteriormente acuita dalle proposte ventilate dal Ministro del Lavoro di riordino dell'assetto istituzionale con la creazione di un'Agenzia unica che coordini l'attività ispettiva e nella quale confluiscono tutte le risorse umane, professionali e strumentali ora suddivise tra Direzioni del Lavoro, ASL, INAIL e INPS, forse tendenti all'individuazione di una figura di "ispettore unico".

L'organizzazione cui si è giunti con le modifiche imposte dalla 833/1978 ha consentito certamente notevoli miglioramenti nelle condizioni di sicurezza e salute sul lavoro, come in particolare dimostra l'andamento in costante discesa degli infortuni e l'emersione delle malattie da lavoro. Permangono peraltro criticità indubbiamente rilevanti (la presenza di più soggetti con funzioni e compiti afferenti a diversi enti e strutture, la disomogeneità di risorse destinate, di comportamenti e di risposte nei vari territori del paese), che si innestano in una situazione produttiva e occupazionale particolarmente difficile ed in costante trasformazione.

Se quindi è ragionevole tentare di trovare soluzioni nell'assetto istituzionale che consentano miglioramenti organizzativi e di risultato, riteniamo indispensabile che ciò avvenga con un processo di approfondimento trasparente e democratico, che raccolga il contributo di idee ed esperienze del meglio del nostro paese, da parte sia degli "addetti ai lavori" sia della complessità di soggetti afferenti ai due sottosistemi, delle istituzioni e del mondo del lavoro (imprese, lavoratori e loro organizzazioni, professionisti.) Auspichiamo pertanto che si apra un'aperta e partecipata discussione di merito e di metodo sulle esigenze e problematiche attuali, sugli obiettivi da raggiungere nei contenuti, nell'efficacia delle azioni e non solo nell'efficienza delle stesse.

In qualsiasi modifica di assetto e di strategia futura vanno innanzitutto salvaguardati in particolare alcuni presupposti e condizioni che a noi paiono irrinunciabili:

- ✓ le azioni tese alla **tutela della salute e della sicurezza sul lavoro** non possono essere separate ma devono, come nella strategia degli ultimi 35 anni, essere affrontate in **logica integrata e unitaria**, tenendo conto dei rapporti e delle necessarie integrazioni tra i temi del lavoro e quelli della vita, delle forti relazioni tra produzione, lavoro e ambiente, salute dei lavoratori, salute dei cittadini;
- ✓ occorre concretizzare una **visione integrata** - con un coordinamento delle iniziative - tra i temi della salute e sicurezza e quelli della regolarità del lavoro, partendo da sistemi informativi integrati e trasparenti e da una programmazione comune sulle priorità, avviando progressivamente anche alla sovrapposizione e duplicazione di interventi di controllo e quindi scongiurando i rischi di aggravii inutili per il sistema delle imprese;
- ✓ **prevenzione e vigilanza non possono essere intese come azioni separate**; l'eventuale riunificazione delle competenze non può significare riunificazione delle sole competenze di vigilanza, svincolate dalle funzioni prevenzionali (informazione, formazione, assistenza nei confronti di tutti gli attori del sistema di prevenzione: datori di lavoro, RLS, medici competenti, RSPP) nelle quali invece le stesse vanno comprese, in accordo con le indicazioni europee ed internazionali;

- ✓ eventuali modifiche che si pongano obiettivi di razionalizzazione dell'assetto istituzionale non possono prescindere dalla finalità di garantire l'**omogeneità delle prestazioni, attraverso la definizione di criteri, standard e risorse** tali da assicurare che su tutto il territorio nazionale lavoratori ed imprese usufruiscano degli stessi livelli essenziali di prevenzione e assistenza;
- ✓ va perseguita una **semplificazione di ridondanze burocratiche** e la cancellazione di certificazioni e autorizzazioni obsolete, senza diminuire le tutele;
- ✓ un'adeguata strategia d'intervento istituzionale in materia di salute, sicurezza e regolarità sul lavoro non può prescindere dall'esistenza di **ruolo, funzioni e impegno a livello centrale** e di **funzioni, strategie e azioni a livello periferico** correttamente distribuite nei territori.

La prima soluzione su cui ragionare con ogni possibile cautela potrebbe essere proprio l'**individuazione di una struttura centrale di indirizzo, coordinamento e verifica, possibilmente dotata di "poteri d'intervento sostitutivo"** in caso di rilevanti mancanze nell'organizzazione periferica. Questa struttura centrale dovrebbe rappresentare l'espressione collegiale di tutti i soggetti "aventi titolo" e competenze, scongiurando il ritorno ad un lontano passato che certo non aveva prodotto risultati apprezzabili. Dovrebbe essere affrontata con grandissima attenzione la questione delle risorse, soprattutto professionali, della loro provenienza, delle competenze, partendo dalle esigenze cui corrispondere, e non necessariamente dall'appartenenza di partenza: una prospettiva non semplice per le abitudini del nostro paese.

Ove fosse seguito il percorso sommariamente indicato, perseguendo il contributo dei principali Ministeri (a partire da quello della Salute oltre che quello del Lavoro), delle Regioni e la partecipazione delle forze sociali, l'obiettivo di ridefinire anche strutturalmente l'impegno, il ruolo e le funzioni a livello centrale - istituendo un'entità nazionale che rivesta funzioni di indirizzo, coordinamento verifica ed eventualmente potere sostitutivo - potrebbe essere largamente condiviso.

Si tratta poi di affrontare la questione se per giungere ad una situazione di omogeneità di interventi e prestazioni, e di uniformità di diritti di salute e sicurezza in tutto il territorio nazionale, sia opportuno, necessario e utile intervenire con modifiche anche nell'assetto territoriale. Anche questo ragionamento va affrontato con particolare cautela, profonde riflessioni e ampia partecipazione.

Ci limitiamo qui a sottolineare un aspetto che riteniamo di rilevante importanza: occorre che in ogni regione, in tutta l'Italia, sia garantito e concretizzato quanto oggi **non** avviene in tutti i territori, un momento di governo che divenga in grado da un lato di raccordarsi con le indicazioni centrali (quindi dell'eventuale Agenzia), di riceverne gli indirizzi, le indicazioni, ecc., dall'altro di adempiere a sua volta ad un autentico e autorevole ruolo di indirizzo, coordinamento e verifica rispetto ai soggetti che agiscono territorialmente, a partire dai Servizi di Prevenzione e vigilanza delle ASL.

L'individuazione di una soluzione nazionale secondo quanto sopra sommariamente delineato e l'effettività in tutti i territori regionali del ruolo di indirizzo, coordinamento e verifica, oggi non diffusamente e adeguatamente adempiuto, ovviamente con il "rispetto" dei presupposti e delle condizioni sopra definite "irrinunciabili", potrebbero certamente consentire una svolta migliorativa rispetto all'attuale situazione nazionale della prevenzione e tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

La SNOP si prefigge di formulare ulteriori proposte di metodo e merito, rappresentando da subito l'opportunità di un'occasione partecipata - tra tutti i possibili attori e portatori di interessi (politici, sociali, tecnico-scientifici) - di discussione sulle questioni principali e sulle soluzioni più adeguate per concretizzare ulteriori progressi nella tutela della salute dei lavoratori.