L'opportunità del sistema informativo nazionale per la prevenzione disegnato dal D.lgs. 81/2008

Giuseppe Campo

ISPESL, Dipartimento Processi Organizzativi, Via Alessandria 220/E, 00198 ROMA

Il 31 luglio 2009 il Consiglio dei Ministri ha approvato il decreto legislativo n° 106 “Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81”, pubblicato in G.U. n° 142 del 5 agosto 2009, che modifica la normativa vigente in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Il recente riassetto normativo per tale materia è caratterizzato dal D.lgs. n. 81 del 9 aprile 2008 “Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro”, che ha ridisegnato regole fino ad oggi contenute in disposizioni succedutesi nell'arco di quasi sessanta anni, riviste e collocate in un'ottica integrata.

Il D.lgs. 81/2008 comprende 13 Titoli e 306 articoli, oltre a 51 allegati, e costituisce un lavoro lungo e complesso. Nel riordinare la materia, il D.lgs. ha apportato innovazioni sul piano della prevenzione, della formazione, del potenziamento e del coordinamento della vigilanza, del ruolo delle parti sociali e della diffusione della cultura della sicurezza, definendo un nuovo sistema sanzionatorio.

Nell'ambito del Titolo I, composto da 61 articoli sui principi comuni, l'articolo 8 è dedicato specificamente al Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro (SINP), istituito (co. 1) “al fine di fornire dati utili per orientare, programmare, pianificare, valutare l'efficacia dell'attività di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali ... e per indirizzare le attività di vigilanza”.

Il D.lgs. 106/2009 ha riconfermato i contenuti dell'articolo 8, esplicitando che i contenuti dei flussi informativi devono essere sviluppati tenendo conto delle differenze di genere e a prescindere dalla durata minima di giorni di assenza dal lavoro. Vengono così precisati (co. 6) i contenuti dei flussi informativi del SINP, che “devono almeno riguardare: a) il quadro produttivo ed occupazionale; b) il quadro dei rischi anche in un'ottica di genere; c) il quadro di salute e sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici; d) il quadro degli interventi di prevenzione delle istituzioni preposte; e) il quadro degli interventi di vigilanza delle istituzioni preposte; e-bis) i dati degli infortuni sotto la soglia indennizzabile dall'INAIL”.

Il SINP, così come previsto dal D.lgs., è costituito da una pluralità di soggetti istituzionali: Ministero del lavoro, della salute e della previdenza sociale, Ministero dell'interno, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano, INAIL, IPSEMA e ISPESL, con il contributo del CNEL.

E' importante sottolineare come il percorso che ha portato a definire il SINP nell'ambito del D.lgs. 81/2008 tragga concreto riferimento dal lavoro congiunto che INAIL, ISPESL, Regioni e Province autonome hanno avviato nel 2002 attraverso la sottoscrizione di un protocollo d'intesa, rinnovato nel 2007 anche con la partecipazione del Ministero della Salute e del Ministero del Lavoro, condividendo l'esigenza fondamentale di disporre di un sistema informativo integrato per la prevenzione nei luoghi di lavoro.

Prima di tali protocolli erano già presenti in alcune Regioni ed ASL sistemi informativi territoriali, tuttavia non omogenei tra loro, oppure sistemi informativi nazionali, sebbene non specificamente

orientati alla prevenzione. I dati nazionali degli archivi assicurativi dell'INAIL venivano distribuiti secondo quanto previsto dal DPCM del 9 gennaio 1986, "Atto di indirizzo e di coordinamento sui flussi informativi dell'INAIL al Servizio sanitario nazionale in materia di infortunistica sul lavoro e malattie professionali", ma non sempre raggiungevano l'obiettivo di un effettivo ed efficace utilizzo da parte dei soggetti destinatari, in particolare i Servizi di prevenzione delle Asl.

A partire dal protocollo sottoscritto nel 2002, ad ogni Regione e Provincia autonoma e ad ogni ASL, oltre che ad ogni Direzione regionale e Sede territoriale dell'INAIL e all'ISPESL viene fornita annualmente una base dati - costituita dalle informazioni registrate dall'INAIL - contenente diversi archivi: l'anagrafe delle imprese, integrata fino al 2006 con l'anagrafe delle aziende ISPESL, gli eventi infortunistici e le patologie da lavoro. Per il migliore utilizzo della base dati, sono forniti contestualmente alcuni strumenti di supporto, costituiti da un applicativo software per la lettura e la selezione dei dati, dalle chiavi interpretative degli archivi, e da tabelle, grafici e mappe contenenti indicatori di sintesi.

Negli anni, il trasferimento dei flussi informativi è stato sempre accompagnato da programmi di formazione per la migliore comprensione ed utilizzo degli stessi, rivolti ad operatori dei servizi di prevenzione delle ASL ed a funzionari delle sedi territoriali INAIL ed ISPESL. L'attenzione prestata alla formazione degli operatori rientra nel quadro delle attività che un sistema informativo, e non solo informatico, deve contemplare per ottemperare all'obiettivo di un efficace trasferimento delle conoscenze.

La collaborazione tra i soggetti istituzionali aderenti al protocollo del 2002 si è estesa anche al sistema di sorveglianza degli infortuni mortali e gravi avviato nel 2004 dall'ISPESL insieme alle Regioni ed all'INAIL su finanziamento del Ministero della Salute, costituito essenzialmente sulla base delle inchieste infortuni condotte dai Servizi di prevenzione delle ASL e finalizzato alla descrizione della dinamica infortunistica ed all'approfondimento delle sue cause. Il sistema di sorveglianza si è concretizzato in un archivio nazionale gestito dall'ISPESL ed accessibile, a diversi livelli, attraverso un sito web specificamente dedicato per il ritorno delle informazioni. In particolare sono stati sviluppati strumenti web di accesso ai dati, quali il datawarehouse e l'applicativo Infor.mo., che mirano ad ampliare le possibilità di restituzione delle informazioni, tanto sul piano quantitativo (in termini di tavole statistiche che l'utente può costruire in modo interattivo) che qualitativo (attraverso la lettura degli elementi più rilevanti emersi nelle dinamiche infortunistiche).

I flussi informativi ed il sistema di sorveglianza degli mortali e gravi costituiscono, di fatto, i tasselli del SINP, come si sta definendo nella bozza di decreto ministeriale che, in base al co. 4 del citato art. 8, dovrà definirne le regole tecniche per la realizzazione ed il suo funzionamento.

Alla luce degli archivi descritti, dunque, sono disponibili su scala nazionale dati utili per approfondire le conoscenze sui luoghi di lavoro del proprio territorio (aziende, infortuni e patologie da lavoro) e per definire priorità d'intervento, pianificare e programmare attività da parte dei Servizi di prevenzione, oltre a verificarne i risultati ottenuti.

Pur a fronte di un'evidente ricchezza di contenuti informativi, sono presenti comunque alcune criticità negli archivi disponibili legate alle fonti stesse dei dati, perlopiù di natura assicurativa. Nei flussi informativi, ad esempio, per quanto riguarda le definizioni di azienda, unità locale, posizione assicurativa, i problemi di accentramento contributivo possono portare a distorsioni nel calcolo degli indicatori di sintesi; gli addetti esposti sono stimati piuttosto che effettivamente conteggiati, tra l'altro non contemplando gli apprendisti, gli interinali, ed i settori del cosiddetto conto stato ed agricoltura; le stesse stime degli addetti comportano l'impossibilità di stratificare i dati per età,

genere o altre variabili descrittive. Tali criticità potranno essere superate con l'avvio del SINP, che dovrebbe facilitare sia la disponibilità dei dati che la loro completezza, grazie anche al contributo ed all'integrazione di altre fonti informative (a partire dalle comunicazioni sui rapporti di lavoro trasmesse al Ministero del "Welfare").

Il quadro della disponibilità attuale dei dati, in sostanza, consente di elaborare gli stessi, da un lato, in chiave statistico-epidemiologica per lo studio dell'andamento di infortuni e malattie professionali e per l'attivazione di indagini ad hoc di approfondimento e, dall'altro, in chiave gestionale per la programmazione di interventi mirati ed efficaci di prevenzione e vigilanza. Secondo queste due direzioni, si è diffuso negli anni l'utilizzo dei flussi informativi per la stesura di rapporti ed atlanti regionali su infortuni e malattie professionali e per l'individuazione di settori ed aziende a maggior rischio su cui concentrare gli interventi di prevenzione.

In relazione a quest'ultimo aspetto, è interessante la costruzione di matrici territoriali di rischio, quali risultanti dall'incrocio di indicatori di incidenza e gravità dei settori economici presenti, per individuare i gruppi di aziende su cui intervenire prioritariamente. Infatti, attraverso i flussi informativi forniti annualmente, sia utilizzando le tavole degli indicatori di sintesi che i dati individuali delle aziende forniti con password nel rispetto della normativa sulla privacy, è possibile operare per indirizzare gli interventi sul territorio.

Per far sì che il SINP non resti inquadrato nell'ottica di un sistema meramente informatico, inteso solo come linkage tra archivi con accessi dedicati per chi fa parte del sistema stesso, dovrebbe essere sviluppato in modo adeguato il versante della comunicazione e dello sviluppo degli strumenti di supporto all'utilizzo dei dati disponibili, ossia quella parte di lavoro che in questi anni ha caratterizzato la collaborazione tra le istituzioni nell'ambito dei citati protocolli d'intesa, con tavoli tecnici che possano approfondire e sviluppare le possibilità di impiego dei dati, tanto sul piano metodologico quanto sul piano della restituzione delle informazioni, anche attraverso un rapporto nazionale condiviso.

Solo in tal modo, il proseguimento delle esperienze sin qui maturate in modo congiunto dalle istituzioni può connotare il SINP come un vero e proprio "sistema", dove l'aspetto della comunicazione non è secondario rispetto alla disponibilità ed al collegamento informatico tra le basi dati esistenti, nel rispetto delle sequenze di fasi che caratterizzano un sistema informativo, ovvero il recupero, lo sviluppo ed il trasferimento delle conoscenze.

Per quanto attiene all'ultima fase, quindi con riferimento al tema della comunicazione, l'articolo 8 prevede la partecipazione delle Parti sociali al SINP, evidentemente nella consapevolezza che la collaborazione tra Istituzioni e Parti sociali può risultare fondamentale per perseguire l'obiettivo della crescita della cultura della sicurezza, da più parti auspicato come elemento chiave per migliorare significativamente le condizioni e la sicurezza nei luoghi di lavoro e prevenire in maniera efficace gli eventi dannosi per la salute che in tali luoghi possono determinarsi.

Nel quadro del SINP, allora, la suddetta collaborazione potrebbe realizzarsi attraverso un Osservatorio nazionale, attivato per definire priorità di approfondimento sulle cause e dinamiche degli infortuni sul lavoro e sull'insorgenza di malattie professionali ai fini dei possibili interventi di prevenzione, per produrre ed aggiornare materiali e strumenti informativi e formativi, oltre che per progettare e realizzare iniziative ed azioni mirate sul territorio, a supporto diretto dei lavoratori e dei datori di lavoro. In tal senso, negli ultimi mesi si sono svolti diversi incontri tra rappresentanti delle Istituzioni e delle Parti sociali per definire compiti e funzioni di un Osservatorio sugli infortuni mortali e gravi, sintetizzate in una bozza di atto costitutivo che formalizza la volontà comune di impegnarsi fattivamente, ed in una visione condivisa, su tale delicata tematica.

Bibliografia

BENA A, BALDASSERONI A, AGNESI R, PASQUALINI O.: Indicatori sugli infortuni da lavoro: considerazioni sui flussi informativi INAIL-Regioni-ISPEL. Gennaio 2006, www.epicentro.iss.it/focus/lavoro/FlussiInfo.pdf

BENA A, PASQUALINI O, AGNESI R, BALDASSERONI A.: Come valutare in Italia i risultati degli interventi di prevenzione relativi agli infortuni in ambiente di lavoro? Considerazioni sugli indicatori INAIL-ISPEL-Regioni. *Epidemiologia & Prevenzione* anno 32(3) maggio-giugno 2008, pp. 168-175

INAIL: Verso un sistema informativo integrato per la prevenzione nei luoghi di lavoro. Rapporto annuale 2003, pp. 59-63.

MADEO G., GIAIMO M.: Gli infortuni sul lavoro nel settore delle costruzioni: un particolare utilizzo delle informazioni dei flussi informativi inail-ispesl-regioni. *Giornale Italiano di Medicina del Lavoro ed Ergonomia*, Vol. 29:3, Luglio-Settembre 2007, pp. 632-634.

MARCONI M., CAMPO G., DE MERICH D., et al.: Indagine integrata per l'approfondimento dei casi di infortunio mortale - Rapporto Nazionale finale. Supplemento Fogli di Informazione. ISPEL n. 1, anno 2006.