

Ministero della Salute

Prima Conferenza del Servizio sanitario nazionale sulla promozione della salute nei luoghi di lavoro

“LAVORARE IN SALUTE E SICUREZZA”

INTERVENTO DEL MINISTRO DELLA SALUTE LIVIA TURCO

Buongiorno e grazie di essere intervenuti così numerosi.

E' la prima volta che il Servizio sanitario nazionale promuove una sua conferenza sulla salute e il lavoro.

Il nostro obiettivo è chiaro.

Unire le forze, le idee, la progettualità e il saper “fare” di tutti gli attori del sistema.

Perchè si creino nel nostro Paese le condizioni normative, culturali, economiche, gestionali e organizzative per far sì che il lavoro sia sempre fattore di vita e progresso e non diventi mai causa di morte, malattia e sfruttamento.

E' un impegno che questo Governo ha assunto con decisione fin dall'inizio del suo mandato.

Per una nuova dignità del lavoro, dove siano di casa il rispetto della persona e l'attenzione ai suoi bisogni nelle diverse fasi della vita.

Con un sistema di tutela della sicurezza e della salute, quale elemento primario del diritto al lavoro.

La realtà, purtroppo, è ancora ben diversa.

In questo momento nell'Unione Europea ogni cinque secondi si registra un infortunio sul lavoro e ogni due ore un infortunio si conclude con la morte di un lavoratore.

E questo accade, quasi sempre, non per imperizia o per tragica fatalità ma perché il lavoratore non è adeguatamente protetto dai rischi.

Perché in molte parti del Paese l'attività ispettiva e di vigilanza è ancora troppo incerta ed episodica e perché ai controlli e alle sanzioni sfuggono troppe aree e tipologie di lavoro.

Ma anche perché permane una concezione della tutela ancora troppo limitata alla prevenzione dell'evento avverso e non invece alla presa in carico complessiva della salute del lavoratore.

Nel considerare le problematiche di salute nei luoghi di lavoro bisogna poi tenere ben presente che dobbiamo riferirci anche alle malattie professionali e correlate al lavoro.

Quest'ultimo aspetto è molto spesso posto in secondo piano.

Sia per le carenze di informazioni statistiche ed epidemiologiche, sia perché la storia evolutiva di queste patologie rende spesso difficile correlare l'evento morte o l'inabilità di oggi, con una malattia la cui insorgenza può essere riconducibile anche ai decenni precedenti.

Pensate che, secondo le stime dell'Ufficio internazionale del lavoro (ILO), sul totale dei decessi mondiali correlati alle condizioni di lavoro, più di 3 su 4 sono dovuti proprio alle conseguenze delle malattie professionali.

E le statistiche nazionali ci confermano più di 25.000 casi annui di patologie professionali e correlate al lavoro, con una distribuzione infortunistica fortemente influenzata dalle dimensioni demografiche e occupazionali delle diverse aree geografiche.

E' tuttavia indubbio che il dato più allarmante, anche per i risvolti emozionali e per la tragicità dei contesti in cui avvengono, resta quello degli incidenti e degli infortuni, spesso mortali.

Nel periodo 2001/2005 l'Inail rileva una ricorrenza media di poco meno di 1 milione di infortuni sul lavoro, di cui circa 1.200 con esito mortale.

I settori a più alto rischio di infortunio sono la lavorazione dei metalli, la lavorazione dei minerali non metalliferi, la lavorazione del legno e le costruzioni.

Mentre per gli infortuni mortali la maggiore incidenza si rileva nei settori dell'edilizia, dell'industria manifatturiera e nei trasporti.

Il tutto in un quadro dove la difficile emersione del lavoro irregolare costituisce uno dei maggiori problemi per una reale ed efficace azione di prevenzione.

Comunque, grazie alla maggiore diffusione della cultura della sicurezza, abbiamo visto calare in modo costante il numero degli infortuni denunciati. E questo anche a fronte dell'aumento del numero degli occupati.

I dati ci mostrano infatti un calo costante, valutabile in oltre l'8% nel quinquennio 2001/2005, cui ha fatto seguito una diminuzione dell'1,3% nel 2006 e ciò pur in presenza di un contestuale aumento dell'occupazione, pari al 4,4% nel periodo in esame.

Ma sappiamo tutti che non basta.

Serve una svolta.

Decisa, chiara, capace di ricondurre alla “sola eccezionalità” l'evento avverso e in grado di fornire al lavoratore una cornice integrata di protezione, con una vera presa in carico globale della sua salute e della sua sicurezza.

Per tutto l'arco della sua vita lavorativa e in qualsiasi ambito di lavoro.

La nostra strategia parte da lontano.

Dobbiamo infatti risalire al 1986, quando l'Organizzazione mondiale della sanità adottò uno dei suoi testi fondamentali per la definizione della salute quale “stato di completo benessere fisico, psichico e sociale e non semplice assenza di malattia”.

Quel documento è noto come Carta di Ottawa, e fu approvato a conclusione del Primo congresso internazionale sulla promozione della salute indetto dall'Oms sulla scia della dichiarazione di Alma Ata del 1978 e dell'obiettivo globale “Salute per tutti”.

Il “lavoro”, assume un valore complessivo, in qualità di:

- fattore di reddito e di sostenibilità della persona;
- elemento potenziale di soddisfazione delle proprie aspirazioni;
- modello di organizzazione della società,
- fonte di benessere per tutti e fattore concorrente e determinante per la salute.

In questa visione che, come tradizione dei documenti Oms, ci pone dinanzi a una proiezione ideale di organizzazione e di modello sociale, si colloca la nostra due giorni torinese.

E' una sfida imponente.

Ma non partiamo da zero.

L'Italia può infatti annoverare un'esperienza straordinaria, in quanto a competenze e professionalità nel campo della tutela della salute del lavoratore.

Nell'affermazione del diritto alla salute dei lavoratori possiamo infatti anche rivendicare alcuni primati.

La prima Clinica europea del lavoro fu istituita proprio in Italia, a Milano, nel 1905.

E fummo sempre noi italiani, tra i primi, a promuovere un legame costante tra medicina del lavoro e problemi dei lavoratori, con le esperienze di Medicina Democratica e le nuove valutazioni sulla sicurezza e la salute dei lavoratori fatte negli anni '70.

E' sempre di quel periodo l'istituzione dei "servizi di medicina del lavoro", assunti poi come riferimento nella grande riforma sanitaria del 1978, con la quale la tutela della salute dei lavoratori entra tra i grandi compiti della sanità pubblica.

Oggi queste conquiste ci potrebbero apparire scontate, ma furono invece oggetto di dure lotte sindacali e di piattaforme rivendicative precise, sostenute da oltre 200 ore di sciopero in tutto il Paese.

Poi arrivò la tragedia del 13 marzo 1987, quando 13 lavoratori persero la vita nella stiva in fiamme della gasiera "Elisabetta Montanari", in manutenzione nel porto di Ravenna, senza adeguate misure di sicurezza.

Fu il più grave incidente sul lavoro dal dopoguerra.

E l'emozione che suscitò diede il via alla Commissione d'inchiesta parlamentare, allora presieduta da Luciano Lama, e dalle cui risultanze scaturì, sette anni dopo, la legge 626 del '94 che, per la prima volta, fece della sicurezza del lavoro un quadro sistematico di norme e indirizzi cogenti per tutte le imprese, pubbliche e private.

Ma oggi siamo appunto maturi per compiere un balzo in avanti decisivo.

Il lavoro come grande determinante della salute.

Se così è, vuol dire che la nostra azione dovrà uscire definitivamente dai confini dell'intervento strettamente preventivo e di garanzia della sicurezza, per avviare una riorganizzazione del "tempo-spazio" lavoro in tutte le sue forme e fasi.

Una sfida per la quale le donne, in particolare, possono fare molto.

Mutuando anche l'esperienza straordinaria delle lotte storiche per una diversa attenzione alla donna lavoratrice e alle sue specifiche esigenze.

Per la prevenzione dell'aborto, per un diverso equilibrio tra lavoro e famiglia, per il primato della persona rispetto alla produzione.

Battaglie che hanno animato tante contrattazioni territoriali e che hanno portato all'istituzione dei consultori e a una diversa consapevolezza dei diritti sociali nel loro complesso.

Dalle "dieci" storie che avete appena ascoltato dalla viva voce di chi le ha vissute, e per le quali ringrazio vivamente l'Amil che ha voluto aderire con passione a questa iniziativa, ci giunge una grande lezione.

Quella della necessità dell'assunzione di una responsabilità più generale, da parte di tutta la società e dell'insieme dei soggetti imprenditoriali, economici e istituzionali, per costruire un nuovo "mondo del lavoro".

Basato sulla condivisione di valori forti, in grado di assumere la tutela della salute e della sicurezza del lavoratore come elementi strategici nei processi di gestione d'impresa.

Per questo dobbiamo essere capaci di affrontare in maniera organica una serie di problemi connessi:

- allo sviluppo e alla qualificazione del sistema produttivo;
- al sostegno e alla qualificazione delle capacità lavorative;
- al miglioramento delle relazioni sociali e delle condizioni di lavoro e di tutela della salute;
- al controllo della regolarità degli appalti.

La competitività sui costi e la sacrosanta ricerca di nuovi traguardi produttivi non possono determinare l'abbassamento dei livelli di sicurezza e di salute delle lavoratrici e dei lavoratori.

Mettere al primo posto il profitto, a discapito della qualità del lavoro, della sua sicurezza e dell'insieme delle regole preposte a garantire una cornice di legalità a tutta la filiera lavorativa, non rappresenta solo un attacco alla salute del lavoratore ma anche alla sua dignità di cittadino e di persona.

Purtroppo molte imprese agiscono ancora in questo modo.

Senza regole e al di fuori di un contesto ben preciso di comportamenti.

E se lo fanno si limitano spesso al rispetto degli obblighi formali e non assumono la consapevolezza che la sicurezza deve essere parte integrante delle strategie aziendali per la qualificazione stessa del prodotto.

E che, come tale, richiede investimenti, verifiche continue e conseguenti adeguamenti.

Su questi obblighi non ci devono, e non possono, essere ammessi ritardi o negligenze.

La tutela della salute dei lavoratori è infatti un preciso dovere di chi ha la responsabilità dell'impresa e tale valore deve essere un diritto inalienabile per gli stessi lavoratori, senza mediazioni o compromessi.

Ma, come ho già sottolineato, non partiamo da zero.

L'inserimento della tutela della salute del lavoratore tra i compiti del Servizio sanitario nazionale, la disciplina delle norme di sicurezza introdotta dalla 626, e il lavoro costante e quotidiano delle Asl, degli ispettorati del lavoro e degli altri organismi nazionali e locali, hanno infatti contribuito alla diminuzione dell'incidenza degli infortuni mortali e delle malattie professionali nel corso di questi decenni.

Ma abbiamo già detto che tutto ciò non è ancora sufficiente.

Tra le ombre, pesa certamente la disomogenea diffusione nel territorio nazionale del modello di intervento indicato dalla legge 833 del 1978, con evidente discontinuità di impegno a sostenerlo, verificarlo, implementarlo.

E pesa anche il mancato superamento della frammentazione delle competenze istituzionali.

Così come hanno avuto influenza negativa i diversi tentativi di ritorno a modelli di intervento passati, frammentati e parziali.

Tentativi che hanno ritardato in più occasioni la presa di coscienza di tutto il nostro sistema, sia istituzionale che produttivo, sul fatto che la salute e la sicurezza del

lavoro non sono fattori di disturbo alla produzione ma piuttosto “concorrenti” fondamentali e positivi per la “buona economia” delle aziende di un paese avanzato.

Non è con il ritorno al passato, né ignorando il molto che è stato prodotto in questi anni, che si colmano le lacune dell’oggi.

La via è semmai quella di una corretta verifica sull’efficacia dell’attuale sistema e sulla conseguente ricerca di strumenti più adeguati per affrontare problemi vecchi e nuovi, in contesti che hanno subito profonde modifiche negli ultimi anni.

Tra questi fattori critici, spiccano:

- le trasformazioni produttive;
- il comparire di nuove “categorie” di rischi;
- la precarietà e la flessibilità nei rapporti di lavoro che spesso ostacolano un adeguato e articolato processo di formazione dei lavoratori sempre più “migranti” tra un lavoro e l’altro;
- il peso sempre maggiore dei lavoratori stranieri, spesso privi di tutele o comunque troppe volte risultanti e considerati come lavoratori di serie B;
- la frammentazione produttiva del lavoro autonomo, con il prevalere delle piccole e piccolissime imprese;
- il ricorso alla delocalizzazione dei rischi verso le aree più deboli, non solo a livello internazionale ma anche all’interno del nostro Paese;
- la presenza di imprese ancora oggi ai margini della legalità e della moralità, con il permanere di una quota rilevante di lavori e di lavoratori sommersi, non visibili e quindi drammaticamente meno tutelati e meno sicuri.

Sono tutti elementi che, se non gestiti adeguatamente, possono ostacolare, anche pesantemente, la piena assunzione della salute quale “elemento primario del diritto al lavoro”.

Elemento che invece dobbiamo affermare in modo univoco e universale.

Ed è in questa ottica che ho voluto indicare la sicurezza del lavoro, tra le “quattro sicurezze” nazionali da perseguire prioritariamente nel programma di Governo, come ebbi modo di illustrare alle Camere l’estate scorsa, presentando le linee di intervento del Ministero per un “New Deal della Salute”.

Coerentemente a quel programma, abbiamo definito e inviato alle Camere, il “Testo Unico in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro” che individua le Asl come Enti di coordinamento dell’insieme delle attività di prevenzione, ispezione e controllo.

A conferma della promozione della salute sul lavoro quale funzione essenziale del Servizio sanitario nazionale.

La novità maggiore di questo disegno di legge è però senza dubbio quella di aver introdotto tra i suoi obiettivi principali anche la lotta al lavoro sommerso e irregolare.

E’ infatti in quell’ambito che si rilevano la maggior parte degli incidenti e degli infortuni.

Ed è lì che le stesse condizioni di salute dei lavoratori sono spesso scarsamente tutelate o del tutto ignorate.

Con il Testo Unico, si estendono i campi relativi alla salute e alla sicurezza poiché le nuove norme riguarderanno tutti i settori, tutte le lavoratrici e tutti i lavoratori.

Indipendentemente dalla qualificazione del rapporto di lavoro che li lega all’imprenditore.

Siamo dinanzi a una grande riforma di civiltà, che punta a garantire che si possa lavorare senza morire e in salute in qualsiasi realtà lavorativa.

Per questo oltre al lavoro subordinato, sarà finalmente tutelato con specifiche misure, anche il lavoro flessibile e autonomo.

E particolare attenzione viene riservata ad alcune categorie di lavoratori, come i giovani, gli extracomunitari, i lavoratori avviati con i cosiddetti contratti interinali, e per alcune lavorazioni in relazione alla loro peculiare pericolosità.

La legge responsabilizza inoltre in modo significativo le aziende che dovessero ricorrere a sub appalti, introducendo norme volte a ricondurre la responsabilità della sicurezza, e quindi degli eventuali infortuni, all’azienda appaltante e non più solo a quella sub appaltatrice.

Questo aspetto è particolarmente significativo, perché ben l’85% degli infortuni con esito mortale avviene proprio nell’ambito dei sub appalti, dove le attuali leggi non sempre riescono a risalire alle effettive responsabilità.

Altro elemento centrale è rappresentato dalle cosiddette politiche “premiali” che andranno a vantaggio delle aziende che sapranno ridurre in modo consistente gli infortuni nelle proprie attività.

Abbiamo inoltre previsto misure di semplificazione (accorpamento e semplificazione degli adempimenti delle scadenze fiscali e contributive), specie per le piccole e per le medie imprese, e sarà previsto il miglioramento del collegamento delle reti informatiche di Enti ed Istituzioni.

Viene poi valorizzato il ruolo della “bilateralità”, tra datore di lavoro e organizzazioni sindacali, nella definizione degli aspetti organizzativi e in materia di piani per la sicurezza.

Mentre un ruolo fondamentale sarà affidato alla formazione, come strumento di prevenzione e di tutela.

E' infatti previsto l'inserimento della materia della salute e sicurezza sul lavoro nei programmi scolastici e universitari e nei percorsi di formazione finalizzati alla sensibilizzazione e alla informazione dei giovani.

Insomma, penso che si debba condividere la consapevolezza di essere davanti a una riforma che interverrà per la promozione della salute delle lavoratrici e dei lavoratori, non solo nei luoghi di lavoro ma anche rispetto alle stesse condizioni di vita dei cittadini e delle cittadine.

Il Testo Unico è ora all'esame del Parlamento e la sua approvazione è attesa da tutto il Paese per avviare, attraverso la definizione dei decreti attuativi, quella svolta nelle politiche di intervento, auspicata con autorevolezza e in diverse occasioni dallo stesso Capo dello Stato.

Ma il nostro lavoro non si ferma qui.

Il Ministero della Salute, avvalendosi delle sue prerogative e competenze di indirizzo e coordinamento in tema di tutela della salute, si è infatti già attivato per promuovere una serie di iniziative per rendere più efficace la prevenzione degli infortuni nelle aree con particolare rischio lavorativo, promuovendo accordi in grado di coinvolgere tutti i soggetti interessati.

Sia di parte pubblica, sia di parte sindacale, sia di parte datoriale.

E questo per creare condizioni di sinergia e collaborazione nella ricerca delle migliori soluzioni ai problemi della sicurezza e tutela della salute dei lavoratori.

Lo abbiamo fatto agendo su tre filoni:

- promuovendo la gestione integrata dei rischi lavorativi;
- prevedendo il supporto di un'azione di vigilanza degli organi competenti fortemente orientata in chiave preventiva e non repressiva;
- sviluppando le attività di orientamento, monitoraggio e valutazione dell'efficacia degli interventi di prevenzione da mettere in atto.

Si è così puntato ad un coordinamento sinergico, basato sulla collaborazione tra tutte le Amministrazioni e gli Enti interessati, in grado di dare un apporto qualificato nell'individuazione dei punti critici e delle priorità e nella definizione degli interventi di prevenzione da porre in atto o da migliorare.

Il primo obiettivo è la prossima sottoscrizione del “Patto per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro” con le Regioni e Province Autonome.

Tale accordo integra il “Patto per la salute” sottoscritto a ottobre con tutte le Regioni.

In esso sono individuati diversi obiettivi strategici:

- la realizzazione del Sistema informativo nazionale di prevenzione nei luoghi di lavoro che elimini l'attuale dispersione delle conoscenze;
- la proposizione e attuazione del Piano nazionale di prevenzione nei luoghi di lavoro e la sua realizzazione attraverso obiettivi specifici a livello regionale;
- la messa in campo di azioni rispondenti a criteri di efficacia e di positivo e risolutivo impatto sul miglioramento degli indici infortunistici e di malattie professionali;
- la partecipazione alle attività di tutti i soggetti del sistema di prevenzione e delle Parti sociali;
- la valutazione, la comunicazione e la diffusione dei risultati ottenuti.

Ma i punti qualificanti del Patto riguardano anche:

- la definizione di standard di attività di vigilanza definiti per i Servizi delle ASL, prevedendo, a livello nazionale, una media di 250.000 interventi ispettivi/anno (a fronte dei 75.000 interventi svolti oggi), proporzionati alla consistenza numerica delle unità locali delle imprese attive nei rispettivi

territori e con una copertura tendenziale di almeno il 5% delle unità locali in un anno;

- il potenziamento operativo dei Servizi delle ASL, coerente e funzionale in rapporto ai LEA che vengono opportunamente riformulati per tutta l'area dell'assistenza sanitaria collettiva e alle esigenze territoriali riferite alla struttura produttiva/occupazionale, ai fattori di rischio, ai dati epidemiologici sui danni alla salute della popolazione lavorativa;
- 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.

Sempre su iniziativa del Ministero della Salute sono stati già realizzati, o sono in via di definizione, diversi accordi specifici: l'accordo nazionale per il settore della cantieristica navale, l'accordo per il porto di Genova, per il porto di Napoli e il petrolchimico Eni di Gela.

Per l'area industriale dell'Ilva di Taranto abbiamo poi sottoscritto uno specifico protocollo con il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, la Regione Puglia, l'Arpa regionale, l'INAIL e l'ISPESL, per la realizzazione del Nucleo Operativo Integrato. E questo per fronteggiare al meglio il fenomeno infortunistico attraverso una presenza continua e costante.

Analoghe iniziative si stanno portando avanti in tutti i settori con rischi infortunistici elevati.

Sono stati inoltre finanziati e attivati attraverso il CCM (Centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie del Ministero della Salute) ulteriori interventi.

Tra i quali la realizzazione dell'Osservatorio "tessile e salute", con l'obiettivo di creare un sistema di sorveglianza delle patologie cutanee da contatto dovute a tessuti, a partire dall'identificazione delle sostanze sensibilizzanti e irritanti, per proporre misure per la loro eliminazione, sia nel ciclo produttivo che nell'articolo finale.

Altre iniziative riguardano:

- la costruzione di reti locali per la promozione della salute nei luoghi di lavoro;
- il sistema di sorveglianza delle patologie correlate al lavoro attraverso le segnalazioni dirette ai Dipartimenti di prevenzione delle ASL;
- la Campagna informativa di prevenzione dei tumori nei luoghi di lavoro;

- l'analisi sul territorio nazionale degli infortuni mortali sul lavoro.

Sul versante legislativo, dopo anni, si è giunti poi alla fase conclusiva dell'emanazione del decreto sul registro e le cartelle sanitarie dei lavoratori esposti ad agenti cancerogeni.

E per quanto riguarda il controllo delle sostanze, dei preparati e degli articoli che contengono sostanze pericolose, siamo da sempre impegnati in un'azione mirata ad impedire che la contaminazione dell'aria che respiriamo possa originare patologie gravi per l'uomo (tumori, danni alla riproduzione, danni all'apparato riproduttivo, mutazioni genetiche).

Con la definitiva approvazione del Regolamento REACH (concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche), entrato in vigore il 1° giugno 2007, ci conformiamo finalmente all'Europa per lo stretto controllo di tutte le sostanze prodotte, pericolose o non, con particolare attenzione a quelle importate.

Con questo nuovo regolamento, il compito di "Autorità competente" è assegnato al Ministero della Salute, con cui collaboreranno i Ministeri dello Sviluppo economico, Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare e il Dipartimento delle Politiche Comunitarie.

Presso l'Istituto Superiore di Sanità è inoltre prevista la creazione del Centro nazionale delle sostanze chimiche che, con l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT), sarà l'organo tecnico che supporterà l'Autorità competente.

Queste iniziative confermano la volontà di orientare le nostre politiche alla "salute come investimento", anche nel campo della promozione e della diffusione della cultura della prevenzione e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

Così come sulla maggiore responsabilizzazione di tutti gli attori di un sistema complesso, compresi gli stessi lavoratori.

E' un altro fronte della nostra battaglia contro le "disuguaglianze".

Nel quale intendiamo agire sempre più sulle priorità.

Con azioni mirate, per assicurare interventi che riguardano tutti i lavoratori esposti a rischio, in modo uniforme sia a livello territoriale che settoriale.

E in questo senso diventa fondamentale l'impegno per una sempre più stretta collaborazione e cooperazione con tutti gli enti e soggetti che operano in questo ambito.

Questa è la strategia che abbiamo scelto.

Con essa il lavoro entra nella sfera del benessere del cittadino. Diventa parte essenziale del programma per "la salute in tutte le politiche".

Per un diverso equilibrio tra lavoro e famiglia, per il primato della persona rispetto alla produzione.

E per riaffermare il diritto al lavoro in salute.

Sempre. Per tutti. Senza compromessi.

Grazie e buon lavoro.