



Riduzione dei costi sanitari tramite gli ispettorati del lavoro

Rapporto in adempimento del postulato 10.3379
Chopard-Acklin del 7 giugno 2010

del ...2016

Indice

1	Riassunto	3
2	Introduzione	5
2.1	Il postulato 10.3379 Chopard-Acklin	5
2.2	Struttura del rapporto	6
3	Fondamenti giuridici	6
3.1	La legge sul lavoro.....	6
3.2	La legge sull'assicurazione contro gli infortuni	7
4	Soggetti della protezione dei lavoratori e relativi compiti	8
4.1	Organi di vigilanza della Confederazione	8
4.2	Organi esecutivi	9
4.3	Finanziamento	11
5	Ottimizzazioni avviate e ulteriori possibilità di miglioramento	11
5.1	Proposte di miglioramento dell'esecuzione della legge sul lavoro	12
5.1.1	Ottimizzazioni avviate.....	12
5.1.1.1	Riduzione dei dualismi a livello legislativo	12
5.1.1.2	Coordinamento intercantonale dei casi degli ICL con la SECO	13
5.1.1.3	Temi prioritari della SECO relativi alla LL in collaborazione con gli ICL	14
5.1.2	Altri possibili interventi migliorativi	14
5.1.2.1	Finanziamento equilibrato della protezione della salute conformemente alla LL e della sicurezza sul lavoro conformemente alla LAINF.....	14
5.1.2.2	Approvazione dei piani	15
5.2	Relazione tra prevenzione e riduzione dei costi sanitari.....	16
6	Conclusioni	17
7	Glossario	18

1 Riassunto

Il 7 giugno 2010 il Consigliere nazionale Max Chopard-Acklin ha depositato il postulato «Riduzione dei costi sanitari tramite gli ispettorati del lavoro» 10.3379.

Il postulato incarica il Consiglio federale di redigere un rapporto nel quale analizza in che modo sia possibile migliorare i controlli in materia di protezione della salute sul lavoro, affinché gli ispettorati cantonali del lavoro (ICL) possano fornire un importante contributo, in termini di prevenzione, alla riduzione dei costi sanitari.

Nel postulato le «ispezioni alle aziende» sono definite come controlli degli ICL, basati sulla legge sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF) o sulla legge sul lavoro (LL). Il postulato non cita gli altri compiti degli ispettorati svolti per l'esecuzione della sola LL e per l'esecuzione integrata della LL/LAINF con i cosiddetti «controlli del sistema MSSL» e contrappone in modo scorretto le 12 251 ispezioni documentate dalla SECO¹ alle 11 450 documentate dalla Commissione federale di coordinamento per la sicurezza sul lavoro² (CFSL) nel 2008. Le 801 ispezioni in più documentate dalla SECO possono portare a pensare che il controllo in materia di protezione della salute ai sensi della LL sia stato attuato esclusivamente con tali ispezioni, inducendo erroneamente a ritenere che gli ICL abbiano «messo fine» all'esecuzione della LL.

Di norma, quindi, i Cantoni eseguono la LL in combinazione con la LAINF, attenendosi al progetto d'esecuzione della CFSL. Il sistema di esecuzione integrata della LL e della LAINF è complesso e poco trasparente. Questo è dimostrato ad esempio dal fatto che nei controlli con esecuzione integrata LL/LAINF, per nessuno degli organi esecutivi, le tematiche del controllo coincidono con le relative competenze decisionali.

Il numero dei controlli delle aziende in Svizzera è moderato. Per quanto valutabile, gli ICL effettuano annualmente controlli in 2-3% di tutte le aziende registrate. Esistono poi grandi disparità tra i Cantoni. A queste, per quanto riguarda l'esecuzione della LL, nel settore «Sicurezza e protezione della salute sul posto di lavoro» vanno aggiunti numerosi dualismi relativi alle basi giuridiche, all'alta vigilanza, alle tematiche cardine dei controlli e al finanziamento delle attività di esecuzione e consulenza.

Il modestissimo potenziale di revisione, volto a eliminare questi dualismi a livello delle ordinanze, si è esaurito con lo svolgimento dell'incarico del Consiglio federale di «Ottimizzazione delle ordinanze e dell'esecuzione 2010». Si prevede che le puntuali modifiche a livello delle ordinanze non contribuiranno in modo significativo a rafforzare l'esecuzione della LL. Dopo avere valutato l'esito degli emendamenti alle ordinanze, il DEFR e il DFI decideranno se proporre anche modifiche puntuali a livello legislativo.

Nell'ambito del lavoro svolto dagli ICL di norma le attività di consulenza prevalgono su quelle di controllo, il che trova riscontro, ad esempio, nel fatto che i procedimenti penali intentati contro le aziende contravvenenti sono molto rari.

Per potenziare l'esecuzione della LL ed eliminare le disparità e i doppioni principali riscontrabili nell'esecuzione della LL e della LAINF sono necessarie revisioni della LL e della LAINF, anche se all'ora attuale una revisione globale è da considerarsi irrealistica. Per semplificare il sistema e renderlo più trasparente sono tuttavia sufficienti puntuali adeguamenti a livello legislativo, ad esempio ampliando e potenziando le competenze della CFSL. Tali modifiche porterebbero anche a modifiche strutturali.

Nell'ambito delle modifiche puntuali a livello legislativo si potrebbe anche rafforzare in modo mirato l'esecuzione della LL, ad esempio nel campo dell'approvazione dei piani:

¹ SECO: Rapporto annuale 2008 all'attenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO).

² CFSL: Relazione annuale 2008.

- La procedura di approvazione dei piani ha dimostrato di essere uno strumento molto efficace per evitare con tempestività ed efficacia le violazioni della LL in materia di costruzioni. Questa procedura viene applicata per i progetti di costruzione e ristrutturazione di aziende industriali e di aziende particolarmente pericolose e si espleta con decisioni, controlli e permessi d'esercizio. Per tutte le altre aziende, a seconda del Cantone, è prevista la possibilità o l'obbligo di ricorrere alla verifica dei piani con valore di raccomandazione. L'esecuzione della LL potrebbe essere decisamente rafforzata se per tutte le aziende in Svizzera vigesse una soluzione di uguale tenore. Eppure di norma ogni adeguamento che va in direzione di un'intensificazione dei controlli deve essere antecedente oggetto di un approfondito controllo con particolare riguardo all'efficienza e al carico amministrativo.

L'esecuzione della LL da parte dei Cantoni comporta un notevole potenziale di risparmio nell'ambito dei costi sanitari:

- Lo studio «I costi dello stress in Svizzera»³ (trad.) ha mostrato che per la popolazione attiva tali costi ammontano a circa 4,2 miliardi di franchi ovvero a circa l'1,2% del PIL (costi medici: 1,4 miliardi di franchi, automedicazione contro lo stress: 0,35 miliardi di franchi, costi riconducibili ad assenze dal lavoro e perdite di produzione: 2,4 miliardi di franchi).
- Lo studio della SECO «Condizioni di lavoro e malattie dell'apparato locomotore – Stima del numero di casi e costi macroeconomici per la Svizzera» (trad.)⁴ ha evidenziato
 - una riduzione della produttività di 3,3 miliardi di franchi causata da un calo del 3% della produttività lavorativa nei lavoratori subordinati affetti da malattie dell'apparato locomotore (di cui, secondo l'analisi, oltre l'80% possono essere evitate migliorando le condizioni di lavoro);
 - costi pari a 0,97 miliardi di franchi causati da assenze dal lavoro per malattie dell'apparato locomotore (di cui, secondo l'analisi, la maggior parte possono essere evitate migliorando le condizioni di lavoro);
 - una riduzione della produttività del 5%, ovvero di 5,5 miliardi di franchi, nelle situazioni lavorative che presentano rischi elevati di malattie dell'apparato locomotore.
- Il rapporto della SECO «Costi sanitari di condizioni lavorative gravose»⁵ evidenzia i seguenti dati:
 - I problemi di salute correlati al lavoro sono molto frequenti: in base a una stima 1,1 milioni di lavoratori subordinati ne sono affetti.
 - La maggior parte dei problemi di salute correlati all'attività lavorativa riportati sono riconducibili a carichi di lavoro elevati
 - I soli costi determinati dal mal di schiena correlato all'attività lavorativa ammontano a 1,5 miliardi di franchi all'anno.

È fuor di dubbio che il miglioramento dell'esecuzione della LL, l'ottimizzazione del sistema di esecuzione e del relativo finanziamento contribuirebbero a ridurre i costi sanitari. Tuttavia, a causa delle difficoltà statistiche di misurazione dell'efficacia nel campo della prevenzione in generale, non è possibile stimare in che misura i provvedimenti proposti per potenziare l'esecuzione della LL contribuirebbero a ridurre i costi sanitari.

³ Daniel Ramaciotti, Julien Perriard, «I costi dello stress in Svizzera» (trad., Die Kosten des Stresses in der Schweiz, disponibile in tedesco e in francese), 2000, Segreteria di Stato dell'economia SECO

⁴ Thomas Läubli, Christian Müller, rapporto di analisi «Condizioni di lavoro e malattie dell'apparato locomotore - Stima del numero di casi e costi macroeconomici per la Svizzera» (trad., Arbeitsbedingungen und Erkrankungen des Bewegungsapparates – Geschätzte Fallzahlen und volkswirtschaftliche Kosten für die Schweiz, disponibile in lingua tedesca e francese), 2009, Segreteria di Stato dell'economia SECO

⁵ Thomas Läubli, «Costi sanitari di condizioni lavorative gravose - Executive summary - Analisi dei dati dell'indagine europea sulle condizioni lavorative e sulla salute dei lavoratori svizzeri», 2014, Segreteria di Stato dell'economia SECO

2 Introduzione

2.1 Il postulato 10.3379 Chopard-Acklin

Il 7 giugno 2010 il Consigliere nazionale Max Chopard-Acklin ha depositato il postulato 10.3379 «Riduzione dei costi sanitari tramite gli ispettorati del lavoro» con il testo e la motivazione che seguono. :

Testo depositato

Alla Segreteria di Stato dell'economia (SECO) spetta l'alta vigilanza sull'esecuzione della legge sul lavoro. Il Consiglio federale è incaricato di redigere un rapporto nel quale analizza in che modo sia possibile migliorare i controlli in materia di protezione della salute sul lavoro, affinché gli ispettorati cantonali del lavoro possano garantire un importante contributo, in termini di prevenzione, alla riduzione dei costi sanitari.

Motivazione

Il controllo del rispetto delle prescrizioni in materia di protezione della salute sul lavoro (orari di lavoro, ergonomia, organizzazione del lavoro) è un compito di estrema importanza per la politica sanitaria. Ad esempio, il 18 per cento della popolazione attiva soffre di mal di schiena la cui causa è riconducibile, almeno in parte, alle condizioni di lavoro. I costi sanitari imputabili alla scarsa protezione della salute sul posto di lavoro sono enormi, si parla in fatti di circa 10 miliardi di franchi all'anno⁶.

I controlli effettuati dagli ispettorati cantonali del lavoro sono piuttosto limitati: stando al censimento delle aziende del 2008, in Svizzera sono attive 450 000 aziende che occupano oltre 4,1 milioni di persone. Gli ispettorati cantonali del lavoro hanno notificato alla SECO, nel 2008, 12 251 ispezioni alle aziende. Se a tale cifra si sottrae il numero delle ispezioni il cui oggetto era la verifica del rispetto della prevenzione degli infortuni (legge sull'assicurazione contro gli infortuni), ispezioni che vengono in gran parte rimborsate ai Cantoni tramite il premio supplementare per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, sono state solo 801 le ispezioni volte principalmente a verificare il rispetto delle condizioni di lavoro previste dalla legge sul lavoro. 801 ispezioni all'anno significa che solamente lo 0,17 per cento delle aziende svizzere è sottoposto a un controllo incentrato sul rispetto della legge sul lavoro!

In pratica, i Cantoni hanno messo fine all'esecuzione della legge sul lavoro e, in tale situazione, viene meno anche il carattere di diritto pubblico della legge sul lavoro. Che in un'azienda venga rispettata la durata massima del lavoro o che la salute venga messa a dura prova a causa della cattiva aerazione, della scarsa illuminazione, del rumore o di movimenti dannosi, sembra essere diventato un problema della sfera privata, e questo nonostante i costi sanitari che ne derivano vengano sostenuti anche dalla mano pubblica.

Il 18 agosto 2010 il Consiglio federale ha accolto il postulato con il seguente parere.

I costi per la cura delle malattie legate interamente o in parte all'attività professionale sono ingenti. Tali malattie non colpiscono solamente le singole persone, le singole imprese o le singole assicurazioni, bensì l'economia svizzera nel suo complesso. Per questo motivo, la protezione della salute sul posto di lavoro è molto importante per l'economia svizzera.

Secondo la legge sul lavoro (LL), il controllo del rispetto delle prescrizioni in materia di protezione della salute sul posto di lavoro spetta agli ispettorati cantonali del lavoro (ICL). Nei settori e nelle aziende a loro assegnati, gli ICL esercitano da un lato l'esecuzione della LL e dall'altro anche della legge sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF). L'esecuzione della LAINF è una competenza che gli ICL condividono con la Suva e con alcune organizzazioni specializzate.

⁶ Il postulato non cita alcuna fonte relativa a questa stima. Si suppone che questi dati si basino sull'introduzione del riassunto dei risultati dell'Indagine svizzera sulla salute 2007 della SECO, online <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/02415/index.html?lang=it>.

Le attività svolte dagli ispettorati cantonali non sono riducibili unicamente ai controlli. Esiste una vasta gamma di competenze che mirano a esercitare un effetto preventivo sulla protezione della salute. Citiamo, ad esempio, l'attività di consulenza degli ispettorati in relazione all'approvazione dei piani secondo l'articolo 7 LL.

Per quanto riguarda le ispezioni alle aziende di cui parla l'autore del postulato, è necessario precisare quanto segue: in base al progetto d'esecuzione della Commissione federale di coordinamento per la sicurezza sul lavoro si applica un approccio globale, che considera la salute sul posto di lavoro anche ai sensi della LL. Ciò significa che alcuni aspetti rilevanti ai fini della legge sul lavoro sono in parte coperti anche da quelle ispezioni alle aziende il cui oggetto è la verifica del rispetto della prevenzione degli infortuni.

Tuttavia, il Consiglio federale è del parere che vi siano dei margini di miglioramento. Per questo motivo, esso è disposto a esaminare la situazione e a indicare in quali ambiti è eventualmente necessario intervenire.

Il Consiglio nazionale ha dapprima differito la discussione il 1° ottobre 2010 e infine, il 3 maggio 2012, ha trasmesso il postulato al Consiglio federale.

2.2 Struttura del rapporto

Per rappresentare la struttura che garantisce la protezione della salute sul posto di lavoro si procede a illustrare dapprima le basi giuridiche nonché i soggetti incaricati di eseguire dette basi e i loro compiti. Successivamente vengono schematizzate le diverse attività che attualmente sono svolte per migliorare la protezione della salute e vengono elencate ulteriori proposte di miglioramento. Infine viene illustrata la relazione tra protezione della salute sul posto di lavoro e costi sanitari in generale.

3 Fondamenti giuridici

A protezione della salute dei lavoratori, il datore di lavoro è tenuto a prendere tutti i provvedimenti, che l'esperienza ha dimostrato necessari, che sono realizzabili secondo lo stato della tecnica e adeguati alle condizioni di esercizio.

Indicazioni su come l'attività politica debba orientarsi e i relativi standard sono descritti nelle seguenti convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro: n. 187 sul quadro di promozione della protezione sul lavoro e n. 81 concernente l'ispezione del lavoro nell'industria e nel commercio, entrambe ratificate dalla Svizzera.

In Svizzera la tutela dei lavoratori è sancita a livello di diritto sia pubblico (art. 82 LAINF, art. 6 LL) sia privato (art. 328 CO e contratti di lavoro individuali e collettivi). In questo ambito si distingue tra «protezione della salute» sul posto di lavoro e «sicurezza sul lavoro», che sono disciplinate in due leggi diverse, la protezione della salute nella legge sul lavoro (LL; RS 822.11), la sicurezza sul lavoro nella legge sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF; RS 832.20). Scopo di entrambe le leggi è evitare e prevenire gli infortuni e le malattie.

3.1 La legge sul lavoro

La legge sul lavoro si basa sull'art. 110 della Costituzione federale, mira alla «protezione della salute e della personalità» dei lavoratori in generale e si applica alla maggior parte dei lavoratori.

Il principio della protezione della salute, contenuto nell'art. 6 cpv. 1 LL, recita:

A protezione della salute dei lavoratori, il datore di lavoro deve prendere tutti i provvedimenti, che l'esperienza ha dimostrato necessari, realizzabili secondo lo stato della tecnica e adeguati alle condizioni d'esercizio. Deve inoltre prendere i provvedimenti necessari per la tutela dell'integrità personale dei lavoratori.

Sono esclusi in particolare i lavoratori che, ai sensi dell'art. 2 cpv. 1 lett. b-g, sono impiegati nell'agricoltura o nella pesca, in economie domestiche o in imprese di trasporti pubblici o in quelle adibite alla produzione di piante nonché i lavoratori che, ai sensi dell'art. 3 lett. f-h, sono impiegati come lavoratori a domicilio, viaggiatori di commercio o battellieri del Reno.

La legge sul lavoro e le relative ordinanze disciplinano la durata del lavoro e del riposo, la tutela generale della salute (senza la prevenzione delle malattie professionali), la protezione della personalità, l'approvazione dei piani per i progetti di costruzione e ristrutturazione di aziende industriali nonché la protezione speciale dei giovani e delle donne incinte e in allattamento.

- OLL 1⁷ concernente il campo di applicazione della LL, la durata del lavoro e del riposo, la protezione speciale delle donne e gli obblighi particolari del datore di lavoro e del lavoratore
 - Ordinanza del DEFR sulla protezione della maternità⁸
- OLL 2⁹ concernente le disposizioni speciali per determinate categorie di aziende e di lavoratori
- OLL 3¹⁰ concernente la protezione della salute nei luoghi di lavoro (senza prevenzione delle malattie professionali ai sensi della LAINF)
- OLL 4¹¹ concernente l'approvazione dei piani e il permesso d'esercizio per i progetti di costruzione e ristrutturazione delle aziende industriali
- OLL 5¹² concernente la protezione dei giovani lavoratori
 - Ordinanza del DEFR sui lavori pericolosi per i giovani¹³

L'esecuzione della LL spetta ai Cantoni e alla SECO.

3.2 La legge sull'assicurazione contro gli infortuni

La LAINF è basata sull'art. 117 della Costituzione federale ed è volta in primo luogo a compensare finanziariamente le conseguenze di infortuni professionali, malattie professionali e infortuni non professionali. Questa legge si applica a tutti i lavoratori senza eccezioni. Oltre agli aspetti di assicurazione contro gli infortuni, negli articoli 81 e 82 è disciplinata la sicurezza sul lavoro, vale a dire la prevenzione di infortuni professionali e di malattie professionali¹⁴ specificatamente definite. L'esecuzione della LAINF è affidata ai Cantoni, alla Suva, alla SECO e alle organizzazioni specializzate.

Il principio della sicurezza sul lavoro, contenuto nell'art. 82 LAINF, recita:

Per prevenire gli infortuni professionali e le malattie professionali, il datore di lavoro deve prendere tutte le misure necessarie per esperienza, tecnicamente applicabili e adatte alle circostanze.

La LAINF trova maggiore precisazione in sette ordinanze:

- OAINF¹⁵ concernente l'organizzazione e le prestazioni, con un elenco delle sostanze nocive e delle malattie professionali (malattie provocate da determinati lavori) nell'allegato 1

⁷ Ordinanza 1 concernente la legge sul lavoro del 10 maggio 2000 (822.111)

⁸ Ordinanza del DEFR sui lavori pericolosi o gravosi durante la gravidanza e la maternità del 20 marzo 2001 (822.111.52)

⁹ Ordinanza 2 concernente la legge sul lavoro del 10 maggio 2000 (822.112)

¹⁰ Ordinanza 3 concernente la legge sul lavoro del 18 agosto 1993 (822.113)

¹¹ Ordinanza 4 concernente la legge sul lavoro del 18 agosto 1993 (822.114)

¹² Ordinanza 5 concernente la legge sul lavoro del 28 settembre 2007 (822.115)

¹³ Ordinanza del DEFR sui lavori pericolosi per i giovani del 4 dicembre 2007 (822.115.2)

¹⁴ Si veda l'allegato 1 dell'ordinanza sull'assicurazione contro gli infortuni del 20 dicembre 1982 (832.202)

¹⁵ Ordinanza sull'assicurazione contro gli infortuni del 20 dicembre 1982 (832.202)

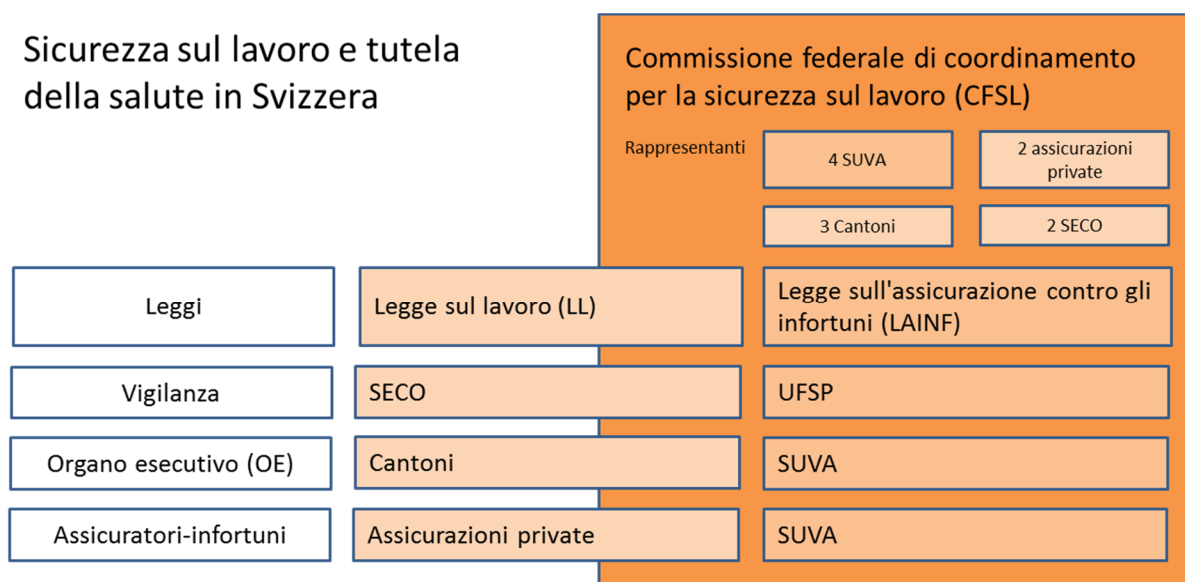
- OPI¹⁶ concernente la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali
- Ordinanza¹⁷ concernente i lavori in condizioni di sovrappressione
- Ordinanza sulle gru¹⁸ concernente l'uso sicuro delle gru
- Ordinanza concernente la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali nella costruzione e nell'esercizio di forni di essiccazione e cottura di vernici del 5 aprile 1966
- Ordinanza concernente la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali nella verniciatura a spruzzo del 5 aprile 1966
- OPLM¹⁹ concernente i microrganismi

Basate sulla LL e la LAINF

- OLCostr²⁰ concernente i lavori di costruzione
- Ordinanza sull'utilizzo di attrezzature a pressione²¹

4 Soggetti della protezione dei lavoratori e relativi compiti

Figura 1: il sistema svizzero di sicurezza sul lavoro e protezione della salute nei luoghi di lavoro



Fonte: SECO

4.1 Organi di vigilanza della Confederazione

La SECO, insediata nel DEFR, esercita l'alta vigilanza sull'esecuzione della LL e della LAINF da parte dei Cantoni. All'UFSP, insediata nel DFI, spetta la vigilanza sull'esecuzione della LAINF da parte della Suva e delle organizzazioni specializzate.

La SECO dispone dei dati provenienti da un sistema di registrazione elettronico (CodE) per vigilare sull'esecuzione della LAINF da parte degli ispettorati cantonali del lavoro (ICL). Da questi dati si ricavano informazioni sull'entità e sulle tematiche delle attività di controllo canto-

¹⁶ Ordinanza sulla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali del 19 dicembre 1983 (832.30)

¹⁷ Ordinanza sulla sicurezza dei lavoratori nei lavori in condizioni di sovrappressione del 15 aprile 2015 (832.311.12)

¹⁸ Ordinanza concernente la sicurezza nell'uso delle gru del 27 settembre 1999 (832.312.15)

¹⁹ Ordinanza sulla protezione dei lavoratori dal pericolo derivante da microrganismi del 25 agosto 1999 (832.321)

²⁰ Ordinanza sulla sicurezza e la protezione della salute dei lavoratori nei lavori di costruzione del 29 giugno 2005 (Ordinanza sui lavori di costruzione, 832.311.141)

²¹ Ordinanza sulla sicurezza e la protezione della salute dei lavoratori nell'utilizzo di attrezzature a pressione del 15 giugno 2007 (832.312.12)

nali sulle aziende, che vengono in parte indennizzate dalla CFSL. Per l'alta vigilanza sull'esecuzione della LL non esiste alcuno strumento analogo che consenta di rilevare tutte le attività di esecuzione degli ICL. CodE consente di inserire anche alcuni aspetti di diritto del lavoro quando si effettua un controllo relativo alla LAINF. Tuttavia, non è possibile rilevare in modo sistematico i controlli e le consulenze relativi alla durata del lavoro, alla maternità, alla protezione dei giovani e ad altri temi di protezione della salute.

4.2 Organi esecutivi

La competenza in materia di tutela dei lavoratori nel diritto pubblico spetta allo Stato, il che significa che l'esecuzione della LL e della LAINF è svolta d'ufficio da organi esecutivi. A seconda della direttiva di legge, gli organi esecutivi interessati sono diversi. Per il rispetto delle prescrizioni si impiegano strumenti quali decisioni, coazione amministrativa, pene pecuniarie, multe, aumento del premio o perseguimento penale.

L'esecuzione della **protezione della salute (TS)** ai sensi della LL concerne la maggior parte delle aziende e dei lavoratori e spetta ai 26 ispettorati cantonali del lavoro, più precisamente per le aziende che rientrano nei vari campi di applicazione della LL. Per quanto riguarda le aziende della Confederazione, l'esecuzione è di competenza diretta della SECO.

L'esecuzione della **prevenzione degli infortuni professionali (IP)** ai sensi della LAINF riguarda tutti i lavoratori e spetta agli ICL e alla Suva in base ai settori. Per particolari settori economici, i compiti derivanti dalla sovranità sono inoltre affidati a delle organizzazioni specializzate. Le seguenti organizzazioni detengono le competenze per determinati settori: elctrosuisse, Ispettorato federale degli impianti a corrente forte, Società Svizzera dell'Industria del Gas e delle Acque, Associazione svizzera per la tecnica della saldatura, Associazione svizzera ispezioni tecniche, fondazione «agriss» e Società Svizzera degli Impresari-Costruttori. Nelle aziende della Confederazione la SECO e la Suva si occupano della prevenzione degli infortuni in base a una netta suddivisione delle aziende.

L'esecuzione della **prevenzione delle malattie professionali (MP)** ai sensi della LAINF riguarda tutte le aziende e tutti i lavoratori della Svizzera e spetta esclusivamente alla Suva.

Per coordinare le attività dei vari organi esecutivi della «sicurezza sul lavoro» (Suva, SECO, Cantoni) è stata creata la **Commissione federale di coordinamento per la sicurezza sul lavoro CFSL**.

I compiti degli ICL relativi all'esecuzione della LL e della LAINF comprendono:

Controlli	Ispezioni alle aziende LL/LAINF separatamente o in modo integrato
Informazione e comunicazione	Consulenze, pubblicazioni, relazioni, corsi
Provvedimenti individuali	Autorizzazioni, solleciti, decisioni, denunce penali
Collaborazioni	Gruppi di lavoro, commissioni
Provvedimenti collettivi	Campagne, iniziative mirate

Nel postulato, la differenza tra le ispezioni alle aziende documentate dalla SECO e quelle documentate dalla CFSL è usata come parametro per valutare l'entità dell'esecuzione della LL. Questo approccio è incompleto in quanto, per garantire l'esecuzione sia della LAINF sia della LL e per evitare doppi controlli da parte di due organi esecutivi, nella CFSL è stato concordato che i Cantoni, la Suva e la SECO effettuino i cosiddetti «controlli del sistema MSSL» nelle aziende che rientrano nella loro sfera di competenze, tenendo conto sia dei requisiti di prevenzione per la protezione della salute secondo la LL sia di quelli per la prevenzione degli infortuni professionali secondo la LAINF.

Il piano di sicurezza MSSL promosso dalla CFSL, è basato sulla direttiva CFSL n. 6508 (Direttiva concernente il ricorso ai medici del lavoro e agli altri specialisti della sicurezza sul lavoro, direttiva MSSL), e la direttiva a sua volta si basa sull'art. 11a dell'OPI. Il piano adattato dalle singole aziende alle proprie esigenze e controllato, per quanto concerne l'attuazione,

dagli organi di esecuzione della LL (Cantoni) e della LAINF (Cantoni e Suva) abbraccia 10 punti: Il dualismo nella legge ha come conseguenza che le competenze degli organi esecutivi sono differentemente classificate in ciascuno di questi 10 punti, cosa che porta a doppioni, alla necessità di coordinamento e a un certo onere amministrativo.

Tabella 1: i 10 punti di controllo del piano di sicurezza MSSL delle aziende e le competenze decisionali degli organi esecutivi in materia di prevenzione degli infortuni professionali (IP), delle malattie professionali (MP) e di protezione della salute (PS).

Piano di sicurezza MSSL		IP	MP	PS
1	Linee direttrici sulla sicurezza, obiettivi	ICL / Suva	Suva	ICL
2	Organizzazione della sicurezza	ICL / Suva	Suva	
3	Nozioni di base, formazione, impiego/ricorso alla MSSL	ICL / Suva	Suva	
4	Regole di sicurezza, standard	ICL / Suva	Suva	
5	Determinazione dei pericoli, analisi dei rischi	ICL / Suva	Suva	ICL
6	Piano dei provvedimenti	ICL / Suva	Suva	ICL
7	Primo soccorso, piano di emergenza			ICL
8	Collaborazione dei lavoratori	ICL / Suva	Suva	ICL
9	Tutela della salute			ICL
10	Controllo autonomo dell'applicazione	ICL / Suva	Suva	ICL

Fonte: SECO

Il piano tiene conto dell'approccio integrato LL/LAINF con i punti «Determinazione dei pericoli, analisi dei rischi», «Primo soccorso, piano di emergenza» e «Tutela della salute». Il punto 5 del piano comprende la determinazione dei pericoli per la salute ai sensi della LL nonché dei rischi di infortuni e malattie professionali ai sensi della LAINF. Il punto 9 è dedicato alla protezione della salute in generale sul posto di lavoro, compresa la durata di lavoro e di riposo nonché la protezione speciale delle donne incinte, delle donne in allattamento nonché dei giovani secondo la LL.

Il piano di esecuzione e di applicazione della MSSL della CFSL stabilisce inoltre che per l'esecuzione della MSSL vengano mantenuti i settori di competenza dei singoli organi esecutivi. Per motivi di efficienza, quindi, in un'azienda il controllo del sistema viene effettuato da un solo organo esecutivo. Sebbene tutti gli organi esecutivi eseguano questi controlli nelle aziende, in caso di violazione di una disposizione di legge nessuno di detti organi dispone di competenza decisionale in tutti i tre settori della prevenzione (v. tabella 1).

Nel 2008, anno al quale si riferiscono le cifre contenute nel postulato, gli ICL hanno effettuato ispezioni integrate LL/LAINF in 2502 aziende e si sono recati in 801 aziende per svolgere controlli o consulenze attinenti esclusivamente alla LL.

Relativamente alla durata del lavoro e del riposo ai sensi della LL, gli ICL svolgono attività di consulenza ed emettono le autorizzazioni per il lavoro temporaneo notturno, domenicale e a turni. Nell'anno di riferimento 2008 sono state emesse in totale 8938 autorizzazioni concernenti la durata del lavoro.

Inoltre, nel 2008 gli ICL hanno eseguito un totale di 7251 procedure di approvazione dei piani ai sensi della OLL 4 e verifiche dei piani per aziende industriali e non industriali.

Infine, nello stesso anno gli ICL hanno notificato alle autorità federali un totale di 76 denunce e 54 sentenze penali per infrazioni di disposizioni della LL.

Relativamente alle altre attività di controllo e consulenza degli ICL nei settori della LL «Durata del lavoro e del riposo», «Protezione speciale delle donne incinte, delle donne in allattamento e dei giovani» e «Protezione della personalità» la SECO non dispone di dati raccolti nell'ambito delle attività di esecuzione.

4.3 Finanziamento

Le attività di prevenzione ed esecuzione ai sensi della LL e quelle ai sensi della LAINF sono finanziate da fonti diverse:

Tabella 2: finanziamento e spese delle attività di esecuzione negli ambiti LAINF e LL²²

Settore prevenzione	Tutela della salute (LL)	Sicurezza sul lavoro (LAINF)
Modalità di rilevamento	Budget cantonali e nazionali da denaro pubblico e tasse	6,5% del premio netto dell'assicurazione contro gli infortuni professionali
Pagatori	Contribuenti	Datori di lavoro
Risorse finanziarie annue	21 - 26 milioni di franchi circa ²³	120 milioni di franchi circa ²⁴
Destinatari	ICL SECO	Suva ICL SECO Organizzazioni specializzate

Fonte: VVO 2010, estratto dalla parte B del rapporto del gruppo di lavoro «Ottimizzazione dell'esecuzione», versione del 19 novembre 2010

Le risorse finanziarie annue per le attività di controllo e consulenza relative alla «protezione della salute» secondo la LL vengono definite individualmente da ogni Cantone. Le risorse finanziarie per le attività di controllo e consulenza relative alla «sicurezza sul lavoro» secondo la LAINF sono gestite dalla CFSL. Nel 2014 la CFSL ha assegnato ai soggetti interessati un totale di 111 milioni di franchi, suddivisi come segue:

- Suva 93,4 milioni di franchi
- Cantoni 10,4 milioni di franchi
- CFSL 4,2 milioni di franchi
- Organizzazioni specializzate 2,7 milioni di franchi
- SECO 0,7 milioni di franchi

5 Ottimizzazioni avviate e ulteriori possibilità di miglioramento

L'organizzazione dell'esecuzione illustrata nel capitolo 4 mostra l'elevata complessità delle regolamentazioni esistenti e delle attività di esecuzione nel campo della protezione della salute nelle aziende. Il fatto che la prevenzione dei rischi per la salute e la sicurezza sul posto di lavoro sia regolamentata sia nella LL sia nella LAINF crea dei dualismi relativi alle tematiche dell'esecuzione e anche all'esecuzione a livello cantonale nonché alla sorveglianza federale, al finanziamento, alle prestazioni assicurative in caso di sinistro e alle eventuali vie legali. Questi dualismi hanno conseguenze negative sull'esecuzione della legge sul lavoro.

²² Nota: sfortunatamente non sono disponibili dati più aggiornati nel settore LL. Tuttavia, l'ordine di grandezza indica che per l'esecuzione nel settore LAINF le spese sono molto maggiori rispetto all'esecuzione nel settore LL.

²³ Stima basata sul rapporto della commissione di studio «Salute e sicurezza sul posto di lavoro» indirizzato al Dipartimento federale dell'economia (DFE), pubblicazione SECO «Salute e sicurezza sul posto di lavoro: legislazione ed esecuzione», Condizioni di lavoro n. 1 (11.99)

²⁴ Relazione annuale CFSL 2009, conto separato della Suva 2009

Si creano inoltre dei doppioni a causa dell'elevato livello di indeterminatezza sull'argomento. Infatti, nei campi dell'igiene del lavoro e dell'ergonomia è spesso difficile distinguere chiaramente tra i provvedimenti di protezione della salute ai sensi della LL e quelli di prevenzione delle malattie professionali ai sensi della LAINF. Per questa classificazione dei rischi per la salute sul posto di lavoro, nel campo dell'igiene del lavoro l'elemento fondamentale è la presenza di valori limite²⁵ biologici o fisici. Nel campo dell'ergonomia esistono solamente pochi valori limite. Se i valori misurati sono inferiori ai valori limite, si applica la prevenzione in base alla protezione della salute secondo la LL e l'esecuzione è affidata ai Cantoni. Se invece i valori misurati sono uguali o superiori ai valori limite, si applicano gli standard di prevenzione delle malattie professionali ai sensi della LAINF e l'esecuzione spetta alla Suva. I Cantoni sono tenuti a notificare alla Suva i casi sospetti di superamento dei valori limite, ma nella maggior parte dei casi i Cantoni non dispongono del personale specializzato e degli strumenti di misura per effettuare una valutazione obiettiva.

L'entità e le modalità dell'esecuzione della LL da parte degli ICL dipendono sostanzialmente dal personale impiegato, dalle risorse finanziarie, dall'insediamento all'interno dell'amministrazione cantonale. In questo senso esistono notevoli differenze tra i vari ICL, che si riflettono sul modo in cui si svolge l'esecuzione della LL. Uno dei compiti della SECO è impegnarsi affinché l'esecuzione della LL e della LAINF diventi uniforme nei vari Cantoni. Per ridurre le disparità esistenti a livello di esecuzione della LL sono state prese in considerazione diverse misure di ottimizzazione.

5.1 Proposte di miglioramento dell'esecuzione della legge sul lavoro

5.1.1 Ottimizzazioni avviate

5.1.1.1 Riduzione dei dualismi a livello legislativo

A causa dei doppioni presenti nelle norme di prevenzione sulla sicurezza sul lavoro e sulla protezione della salute e nella loro esecuzione, con decreto del 26 settembre 2008 il Consiglio federale ha incaricato il DEFR e il DFI di rilevare i dualismi a livello di ordinanze (OPI e OLL 3) e, se opportuno, di eliminarli. Inoltre è stata definita la necessità di eliminare, in collaborazione con la CFSL, i doppioni a livello delle consulenze e dei controlli nelle aziende nonché dei lavori di base e dell'informazione (cfr. documento interlocutorio del 15 settembre 2008). Si è inoltre deciso di non eliminare il dualismo di fondo a livello di leggi e di esecuzione per quanto attiene la LL e la LAINF.

Sulla base dell'incarico del CF, l'UFSP (DFI) e la SECO (DEFR) hanno dato vita a un gruppo di progetto denominato «VVO 2010» (Ottimizzazione delle ordinanze e dell'esecuzione 2010). Nell'ambito di questo progetto, due gruppi di lavoro hanno fatto proposte concrete per ottimizzare le ordinanze e l'esecuzione, le quali sono state sottoposte agli ambienti interessati per la procedura di consultazione. Ai gruppi di lavoro hanno preso parte i due dipartimenti DFI e DEFR, gli organi esecutivi cantonali (AIPL), la Suva, rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori nonché la Segreteria CFSL.

Il gruppo di lavoro «VVO 2010 - Ottimizzazione delle ordinanze» ha verificato la possibilità di creare una nuova ordinanza o di regolamentare in una delle ordinanze esistenti tutte le tematiche che danno luogo a sovrapposizioni tra OPI, OLL 3 e OLL 4. Il gruppo di lavoro è giunto alla conclusione che fosse più vantaggioso eliminare i doppioni individuati in tutte le ordinanze esistenti. Il gruppo di lavoro ha quindi proposto le seguenti revisioni puntuali:

²⁵ «Valori limite di esposizione sul posto di lavoro 2015» (trad. Grenzwerte am Arbeitsplatz 2015), Suva (disponibile in francese e tedesco, numero d'ordinazione 1903.d e 1903.f)

- OLL 3 Sostituzione del termine «Igiene» con il termine «Tutela della salute» in tutto l'atto normativo e adeguamenti marginali del contenuto di singoli articoli.
- OPI Revisione dell'art. 49 per chiarire le competenze della Suva per determinare le categorie di imprese - compreso lo spostamento dell'esecuzione della LAINF dai Cantoni alla Suva relativamente al settore «Prestatori di personale».

Il Consiglio federale ha approvato questa ottimizzazione delle ordinanze nella sessione del 1° aprile 2015 con entrata in vigore il 1° ottobre 2015²⁶. Il DFI e il DEFR ne valuteranno l'efficacia entro due anni dall'entrata in vigore e, sulla base dei risultati, prenderanno in esame ulteriori provvedimenti per poi eventualmente affrontare una revisione puntuale a livello legislativo.

Il gruppo di lavoro «VVO 2010 - Ottimizzazione dell'esecuzione» ha cercato delle soluzioni per migliorare la collaborazione tra gli organi addetti all'esecuzione della LL e della LAINF. Questo gruppo di lavoro ha deciso che, mantenendo le strutture in essere, si devono mettere in atto dei provvedimenti tesi a ridurre i problemi esistenti e ha quindi proposto i seguenti interventi:

- Coordinamento tra i diversi organi esecutivi tramite stipula di contratti di prestazione tra la CFSL e tutti gli ICL, la Suva e la SECO.
- Progetto pilota «Catalizzatore». Il 2 luglio 2014 il Consiglio federale ha deciso di intervenire sulla CFSL affinché un organo esecutivo esegua dei controlli sostitutivi nella sfera di competenze di un altro organo. Quando un organo esecutivo controlla gli elementi di un piano di sicurezza MSSL che rientrano nella sfera di competenze dell'altro organo, occorre migliorare la notifica reciproca delle violazioni, il tutto entro i limiti determinati dalla protezione dei dati. Per quanto riguarda la LAINF, esiste una regolamentazione che disciplina lo scambio di informazioni sull'esecuzione tra i vari organi esecutivi (Suva, Cantoni, organizzazioni specializzate). Non è questo il caso invece per la LL, il che consentirebbe alla Suva di diventare un soggetto attivo in ambito LL e di inoltrare eventualmente informazioni ai Cantoni (esclusa l'approvazione dei piani, nella quale la Suva è coinvolta in modo sistematico secondo la OLL 4). Inoltre, come indicato in precedenza, i Cantoni di norma nel campo della prevenzione delle malattie professionali non dispongono delle competenze specifiche né delle risorse necessarie per notificare correttamente alla Suva tutte le situazioni problematiche. La CFSL ha deciso di mettere in atto il progetto pilota e procederà a redigere una relazione sui risultati.

5.1.1.2 Coordinamento intercantonale dei casi degli ICL con la SECO

Per le aziende che detengono succursali in più Cantoni o in tutta la Svizzera, in caso di violazioni della LL (e/o della LAINF) l'obiettivo è arrivare a un'esecuzione uniforme della legge in tutti i Cantoni. Per ottimizzare queste situazioni è stato lanciato un nuovo processo di «*coordinamento intercantonale dei casi*», il cui obiettivo è risolvere in modo sistematico le questioni di esecuzione che riguardano più Cantoni con il sostegno della SECO. La SECO assume quindi in questi casi la funzione di coordinamento. Tale procedura intende garantire che vengano inclusi tutti i Cantoni interessati, che si attui una valutazione e una formulazione comune delle richieste atte a eliminare le violazioni della LL e che venga raggiunto un modo di procedere concertato. Obiettivo di questo nuovo processo è da un lato rendere più uniforme l'esecuzione della LL a livello dei vari Cantoni, riducendo gli oneri amministrativi, dall'altro garantire alle aziende inadempienti una maggiore certezza del diritto.

²⁶ RU 2015 1079, 1085 und 1091

5.1.1.3 Temi prioritari della SECO relativi alla LL in collaborazione con gli ICL

La SECO vigila sui rischi per la salute sul posto di lavoro e sulla salute dei lavoratori servendosi dei risultati di numerosi indagini nazionali e internazionali. L'indagine più completa è l'«*European Working Conditions Survey EWCS*», che viene effettuata ogni cinque anni in tutti gli Stati membri dell'UE e dell'EFTA con un campione di 1000 lavoratori. La Svizzera ha preso parte all'indagine nel 2005 e nel 2010. Inoltre, a partire dal 2007, circa dieci domande chiave di questa indagine, relative ai rischi per la salute associati al lavoro, sono state inserite nell'«*Indagine sulla salute in Svizzera ISS*», che si svolge anch'essa ogni cinque anni e coinvolge un campione di 21 000 persone. Nel 2009 e nel 2012 la Svizzera ha anche preso parte all'«*European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks ESENER*». Questo studio coinvolge persone che svolgono funzioni direttive nelle aziende raccogliendo dati sulla loro valutazione dei rischi e sulle pratiche di prevenzione.

Questi studi hanno fornito un quadro uniforme relativamente alle carenze e alla necessità di intervenire nel campo della protezione della salute e della prevenzione delle malattie professionali. I rischi per la salute più diffusi, dal punto di vista sia dei datori di lavoro sia dei lavoratori, sono le sollecitazioni dell'apparato locomotore (schiena, colonna cervicale e arti superiori) e il carico psicologico (stress) nonché i fattori ambientali (condizioni climatiche, rumore). Circa un terzo di tutti i lavoratori sono spesso o molto spesso confrontati con almeno uno di questi rischi rilevanti ai fini della LL a causa delle condizioni di lavoro.

Sulla base di questi dati, negli anni 2013 e 2014 la SECO, in collaborazione con gli ICL, ha messo in atto per la prima volta l'iniziativa «*Disturbi dell'apparato locomotore*». L'iniziativa si è concentrata in modo particolare sul commercio al dettaglio, sul settore alberghiero e della ristorazione e sulle professioni sanitarie. Gli ICL hanno ricevuto una formazione specifica e la SECO ha messo loro a disposizione uno strumento di controllo adeguato.

Sempre in seguito ai risultati ottenuti nelle indagini, nel periodo attualmente in corso (2014 - 2018) la priorità è stata data al tema «*Rischi psicosociali sul posto di lavoro*». Al centro di questa iniziativa si trovano la tutela dell'integrità personale (sorveglianza con mezzi tecnici) e la protezione da sovrasollecitazioni (stress, esaurimento, molestie, mobbing, violenza). La SECO sostiene gli ICL fornendo numerosi strumenti, un'ampia offerta formativa e assistenza personale, effettuando anche la valutazione delle prestazioni e dell'efficacia. Una prima analisi dei controlli del sistema MSSL delle aziende, svolti dagli ispettorati cantonali del lavoro nel periodo compreso tra il 1° luglio il 3 dicembre 2014, mostra che relativamente al tema «*Rischi psicosociali sul posto di lavoro*» nel 28,3% dei casi c'è stata sensibilizzazione e attività di controllo, nel 40,3% dei casi solo sensibilizzazione e nel 31,4% dei casi nessuna attività.

La SECO ha rilevato un maggiore impegno da parte degli ICL nei confronti della priorità attuale relativa a una tematica della LL.

5.1.2 Altri possibili interventi migliorativi

5.1.2.1 Finanziamento equilibrato della protezione della salute conformemente alla LL e della sicurezza sul lavoro conformemente alla LAINF

Attualmente, il rapporto tra le risorse finanziarie destinate all'esecuzione della LL e quelle destinate all'esecuzione della LAINF è di 1 a 6. Si tratta di uno squilibrio, in quanto i risultati svizzeri delle indagini europee sulle condizioni di lavoro (EWCS) degli ultimi 15 anni mostrano che i rischi di infortuni e malattie professionali ai sensi della LAINF sono diminuiti costantemente, mentre quelli legati a malattie correlate interamente o in parte all'attività professionale ai sensi della LL sono notevolmente aumentati. Il fatto che alla CFSL sia stata assegnata chiaramente l'esecuzione della LAINF rende impossibile trasferire le sue risorse finanziarie destinandole ai rischi effettivamente presenti.

Il finanziamento comune della prevenzione e dell'esecuzione ai sensi della LL e della LAINF, ponderato in base ai rischi attuali, consentirebbe di potenziare, nei limiti dei mezzi esistenti,

la prevenzione di quei rischi legati all'attività lavorativa che sono preponderanti da anni ed estremamente dispendiosi, vale a dire i «rischi per l'apparato locomotore» e i «problemi di salute psicosociali», entrambi aspetti della protezione generale della salute ai sensi della LL.

5.1.2.2 Approvazione dei piani

In base all'art. 5 LL, in generale le aziende sono tenute a progettare e costruire strutture e impianti in base alle disposizioni della legge sul lavoro. La procedura di approvazione dei piani è uno strumento estremamente efficace per pianificare e attuare tempestivamente gli interventi di prevenzione. Gli elementi di valutazione sono i rischi rilevanti per la LL e per la LAINF, ad esempio la configurazione delle vie di circolazione e di fuga nonché dell'illuminazione d'emergenza, le macchine e apparecchiature tecniche, il trasporto e lo stoccaggio, i rischi particolari, l'illuminazione naturale e artificiale, la vista sull'esterno (finestre), il clima dei locali e l'inquinamento dell'aria, gli impianti sanitari e i locali comuni nonché la protezione dai rumori molesti e dalle vibrazioni.

Ai sensi dell'art. 7 cpv. 1 LL, solo le aziende considerate «industriali», in ragione dell'assoggettamento dell'autorità cantonale, e le aziende particolarmente pericolose sono tenute tra l'altro, prima di procedere ai previsti lavori di nuova costruzione o ampliamento, nuove installazioni e modifiche di impianti e apparecchiature tecniche, a depositare i piani e le descrizioni dei progetti presso l'ICL di competenza. L'ICL verifica i piani, richiede la relazione della Suva (i cui oneri vengono rimborsati dalla CFSL), emana poi una decisione con eventuali condizioni per la modifica dei progetti e ne controlla l'attuazione a fine lavori. Se le condizioni vengono soddisfatte, l'ICL rilascia all'azienda il permesso d'esercizio corrispondente.

Ai sensi della LL questo obbligo procedurale non si applica alle aziende del settore terziario, tuttavia alcuni requisiti di cui all'OLL 3 e all'OPI sono rilevanti anche per tali aziende per quanto attiene le costruzioni.

In circa due terzi dei Cantoni i progetti di costruzione inerenti ad aziende non industriali vengono controllati in modo sistematico relativamente ai requisiti dell'OLL 3 e dell'OPI nell'ambito di una verifica dei piani, il tutto all'interno di una procedura coordinata di autorizzazione edilizia. In questo modo il progettista riceve tempestivamente i requisiti per i locali di lavoro, analogamente a quanto avviene nel caso della procedura di approvazione dei piani. L'utilizzo della nuova costruzione come locale di lavoro viene autorizzato dall'autorità competente solo se sono soddisfatte anche le condizioni rilevanti in materia di tutela dei lavoratori.

Negli altri Cantoni, nei quali i requisiti rilevanti in materia di tutela dei lavoratori non rientrano nella decisione sulla costruzione per le aziende non industriali, gli ICL forniscono ai progettisti una raccomandazione non vincolante, previa richiesta facoltativa. In questi Cantoni, qualora in un secondo tempo venissero rilevate delle carenze, il committente deve affrontare le decisioni delle autorità e pesanti conseguenze. In questi casi le eventuali disposizioni degli ICL volte a eliminare le irregolarità sono tardive e di norma onerose, quindi difficili da imporre.

Ogni anno i Cantoni effettuano da 600 a 1200 procedure di approvazione dei piani e circa 7000 verifiche dei piani. Gli oneri amministrativi per la procedura di approvazione dei piani e per la verifica sono paragonabili.

Una soluzione in grado di favorire l'esecuzione uniforme della LL in tutti i Cantoni e per tutte le aziende del Paese potrebbe rafforzare l'esecuzione della LL e ridurre i costi per la prevenzione a carico delle aziende.

5.2 Relazione tra prevenzione e riduzione dei costi sanitari

Il postulato stabilisce una relazione diretta tra i compiti di controllo e consulenza in ambito preventivo degli ispettorati cantonali del lavoro e i possibili effetti sui costi sanitari in generale. Appare evidente l'esistenza di un effetto diretto, dato che, evitando le malattie e gli infortuni, non vengono generati i relativi costi sanitari. Tuttavia, non è possibile valutare gli effetti (quanti nuovi casi di malattia sono stati impediti?), dato che è impossibile definire l'entità dei casi evitati e dei relativi costi risparmiati grazie alla prevenzione. Nel campo della prevenzione, a causa del numero elevato e perlopiù indeterminato dei fattori che influiscono su un determinato obiettivo, si possono valutare solo le prestazioni (rilevamento del numero di opuscoli distribuiti, del numero di accessi via internet o del numero di consulenze operate nelle aziende), le quali non consentono di trarre conclusioni sui possibili costi sanitari.

Anche gli studi rilevanti che approfondiscono tale relazione non arrivano a conclusioni univoche. Uno studio²⁷ condotto nel campo della sanità pubblica ha rilevato che ogni franco impiegato per la promozione della salute e per interventi di prevenzione degli incidenti stradali, del consumo di tabacco e dell'abuso di alcol si traduce in un rendimento positivo. Il Return on Investment stimato è pari a 9,4 franchi nei programmi di prevenzione degli incidenti stradali, a 23 per la prevenzione nel campo dell'alcol e a 41 franchi per la prevenzione legata al tabacco. Lo studio dimostra i possibili vantaggi dei provvedimenti preventivi, mettendo in evidenza che tali provvedimenti possono essere utili per l'intera società. Un altro studio²⁸ ha invece rilevato che, in generale, non esiste un quadro conclusivo del rapporto tra costi ed efficacia nella gamma di attività che rientrano nel campo della prevenzione. Per i settori ad alta rilevanza per la società, nel caso di malattie che provocano elevati costi sociali, si devono effettuare analisi approfondite del rapporto costi-efficacia. Gli autori ritengono quindi che, soprattutto nel caso dello stress e delle malattie correlate al lavoro, sia necessaria un'intensa attività di ricerca. Fino ad oggi mancano infatti studi che dimostrino l'efficacia delle ispezioni del lavoro sulla prevenzione e quindi sulla riduzione dei costi sanitari.

In linea di principio si può affermare che i Cantoni, relativamente all'esecuzione della LL e della LAINF, fanno fronte alle loro responsabilità e ai loro compiti nell'ambito delle strutture e delle possibilità esistenti. Il fatto che tali strutture attualmente non siano ottimali è stato evidenziato anche nella presente relazione. È quindi molto importante portare avanti le ottimizzazioni avviate con tutti i soggetti interessati, al fine di ottenere la massima efficienza possibile nel campo della protezione della salute.

²⁷ Simon Wieser, Lukas Kauer, Sara Schmidhauser, Mark Pletscher, Urs Brügger, Claude Jeanrenaud, Sylvie Füglistler-Dousse, Dimitri Kohler, Joachim Marti: Rapporto di sintesi - Valutazione economica delle misure preventive in Svizzera, 2010, su incarico dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP)

²⁸ Iten R., Vettori A., Menegale S., Trageser J: Rapporto costi-efficacia di interventi preventivi selezionati in Svizzera (trad., Kosten-Wirksamkeit ausgewählter Präventionsmassnahmen in der Schweiz, disponibile in tedesco), 2009

6 Conclusioni

La tesi sviluppata dall'autore del postulato si basa sul presupposto erroneo secondo il quale l'esecuzione della legge sul lavoro (LL) si può misurare sul quantitativo di ispezioni alle aziende effettuate e inerenti esclusivamente a temi relativi alla legge sul lavoro.

L'attività di esecuzione dei Cantoni nell'ambito della LL ha luogo in modo preponderante con l'obiettivo di un'esecuzione integrata della sicurezza sul lavoro (LAINF) e della protezione della salute (LL). Le cifre del relativo monitoraggio evidenziano chiaramente che sono i Cantoni, come in passato, ad assicurare l'esecuzione della LL.

Il numero dei controlli alle aziende in Svizzera rimane moderato. Per quanto valutabile, circa 2 - 3% di tutte le aziende iscritte sono controllate dagli ispettorati cantonali del lavoro (ICL). Il quantitativo varia considerevolmente da Cantone a Cantone. La Confederazione non influisce direttamente sulle risorse impiegate per i controlli dai Cantoni e sulla loro pianificazione operativa. Attualmente viene fatto il possibile affinché ci sia una certa armonizzazione, in particolare mediante i contratti di prestazioni introdotti recentemente dalla Commissione federale di coordinamento per la sicurezza sul lavoro (CFSL).

Le risorse a disposizione degli ICL non possono inoltre essere impiegate esclusivamente per i controlli alle aziende. Un consistente quantitativo di risorse è, infatti, speso per altre attività. Tra queste, ad esempio, il controllo dei progetti di costruzione (processo di autorizzazione ai sensi della LL o del diritto cantonale corrispondente), il rilascio di permessi concernenti la durata del lavoro nonché la consulenza alle aziende e loro collaboratori. Dette misure contribuiscono ugualmente alla prevenzione e l'efficacia delle ultime non può essere misurata in modo isolato con il quantitativo di ispezioni aziendali effettuate.

A questo punto è opportuno sottolineare che la verifica del progetto antecedente l'inizio dei lavori ad opera da parte di numerosi specialisti per la sicurezza e la protezione della salute sul posto di lavoro viene considerata una forma particolarmente efficace di prevenzione. Una generalizzazione di questa forma d'intervento potrebbe quindi apparire come una misura appropriata ed efficace. Eppure di norma ogni adeguamento che va in direzione di un'intensificazione dei controlli deve essere antecedente oggetto di un approfondito controllo con particolare riguardo all'efficienza e al carico amministrativo.

Indipendentemente dalla questione delle risorse effettivamente a disposizione degli organi di esecuzione della LL e della LAINF (Cantoni e Suva), sorge quella dell'efficienza e della coordinazione. Il dualismo nella legge (LL da una parte e LAINF dall'altra) procede di pari passo ad un dualismo nell'applicazione. Questo complica spesso i controlli e il procedimento, riducendone così l'efficacia. Una rielaborazione completa del sistema, come già proposto in passato, appare essere poco realistica a breve e medio termine. Al contrario una ristrutturazione della coordinazione e adeguamenti di legge mirati possono contribuire a un miglioramento della situazione.

Come in tutti gli altri campi della prevenzione, anche in questo caso non è attualmente possibile valutare il contributo dei Cantoni alla riduzione dei costi per la sanità in termini di attività esecutiva per la protezione della salute sul posto di lavoro o comunque di poter valutare in modo preciso qual è l'utilità delle misure qui suggerite. Il potenziale di miglioramento è infatti palese.

Concludendo, in materia di ispezione del lavoro non si riscontra l'immediata necessità di intervenire.

Viceversa, un ampliamento del mandato conferito alla CFSL potrebbe ridurre notevolmente l'attuale dualismo della prassi esecutiva e le sue conseguenze negative, nonché migliorare il coordinamento tra LL e LAINF.

7 Glossario

Abbreviazione	Denominazione per esteso
LL	Legge federale sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio del 13 marzo 1964 (Legge sul lavoro; RS 822.11)
OLL 1	Ordinanza 1 concernente la legge sul lavoro del 10 maggio 2000 (RS 822.111)
OLL 2	Ordinanza 2 concernente la legge sul lavoro del 10 maggio 2000 (Disposizioni speciali per determinate categorie di aziende e di lavoratori; RS 822.112)
OLL 3	Ordinanza 3 concernente la legge sul lavoro del 18 agosto 1993 (Tutela della salute; RS 822.113)
OLL 4	Ordinanza 4 concernente la legge sul lavoro del 18 agosto 1993 (Aziende industriali, approvazione dei piani e permesso d'esercizio; RS 822.114)
OLL 5	Ordinanza 5 concernente la legge sul lavoro del 28 settembre 2007 (Ordinanza sulla protezione dei giovani lavoratori; RS 822.115)
Direttiva MSSL	Direttiva CFSL n. 6508 concernente il ricorso ai medici del lavoro e agli altri specialisti della sicurezza sul lavoro - basata sull'art. 11a dell'OPI
Sistema di sicurezza MSSL	Piano aziendale in 10 punti per soddisfare i requisiti di legge in materia di prevenzione secondo la LAINF e la LL
Controllo del sistema MSSL	Audit esecutivo sui 10 punti del piano di sicurezza MSSL aziendale
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica, DFI
UST	Ufficio federale di statistica, DFI
MP	Malattie professionali come da elenco riportato nell'allegato 1 dell'OAINF
IP	Infortuni professionali
CF	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)
DFI	Dipartimento federale dell'interno
CFSL	Commissione federale di coordinamento per la sicurezza sul lavoro
ESENER	European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks
EWCS	European Working Conditions Survey
TS	Tutela della salute sul posto di lavoro
ILO	Organizzazione internazionale del lavoro (agenzia delle Nazioni Unite)
AIPL	Associazione intercantonale per la protezione dei lavoratori (associazione degli ICL)
ICL	Ispettorato/i cantonale/i del lavoro
CO	Legge federale di complemento del Codice civile svizzero del 30 marzo 1911 (Libro quinto: Codice delle Obbligazioni (RS 220)
VP	Verifica dei piani
AP	Approvazione dei piani
ISS	Indagine sulla salute in Svizzera
SECO	Segreteria di Stato dell'economia, DEFR
Suva	Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni
LAINF	Legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni del 20 marzo 1981 (RS 832.20)
OAINF	Ordinanza sull'assicurazione contro gli infortuni del 20 dicembre 1982 (RS 832.202)
OPI	Ordinanza sulla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali del 19 dicembre 1983 (Ordinanza sulla prevenzione degli infortuni; RS 832.30)
VVO 2010	Progetto «Ottimizzazione delle ordinanze e dell'esecuzione 2010»
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca

