

Organizzazione della sicurezza nelle Aziende Sanitarie e Ospedaliere

La principale novità del D.Lgs. 626/94, oltre alla valutazione dei rischi, è l'esigenza di definire la politica della Prevenzione in ogni Azienda, ossia l'insieme ordinato degli obiettivi, delle strategie e degli assetti organizzativi per raggiungerli, e infine della **definizione dei ruoli e delle responsabilità**.

Devono essere infatti definite le modalità attraverso le quali le iniziative di prevenzione escano dalla episodicità caratteristica del passato per entrare in una logica che inserisca la prevenzione nel processo, nelle "regole della produzione" aziendale.

Sarebbe opportuno che ogni azienda sanitaria, coniasse un proprio slogan relativo alla tutela della salute dei cittadini e propri lavoratori, indicando così un valore forte e un impegno condiviso da tutta l'azienda sanitaria



Come esempio si riporta lo slogan e l'elaborato grafico proposto da una azienda sanitaria veneta

Si tratta pertanto di risolvere alcuni punti nodali, che possono essere così identificati:

- 1 - I LIVELLI DI RESPONSABILITÀ**
- 2 - L'ORGANIZZAZIONE DELLA PREVENZIONE**
- 3 - LA GESTIONE DEI PUNTI CRITICI.**
- 4 - CONSIDERAZIONI FINALI**

1 - I LIVELLI DI RESPONSABILITÀ'

Le norme italiane relative alla tutela della salute dei lavoratori configurano responsabilità di carattere penale (allegato B):

- è reato penale la contravvenzione alle norme che definiscono le misure di igiene e sicurezza da adottare (punibili con l'arresto o la pena alternativa dell'ammenda); così il DPR 303/56 (norme generali di Igiene del Lavoro), il DPR 547/55 (norme generali di Prevenzione degli infortuni), lo stesso 626/94 e molte altre.
- l'infortunio sul lavoro e la malattia professionale appartengono all'ambito delle lesioni personali colpose (se connessi a violazione di norme).

Per questo è estremamente delicata la definizione delle responsabilità in materia, che non può semplicemente rispecchiare l'assetto gerarchico. Essa in relazione alle diverse misure di tutela da adottare deve prendere in considerazione gli obblighi citati dalle norme le funzioni esercitate dai soggetti che rivestono incarichi nella struttura, le competenze professionali e gli ambiti di autonomia gestionale.

Pertanto, vengono oggi proposte alcune definizioni di responsabilità approfondite nel documento allegato (vedi **Allegato B**)

Il Datore di Lavoro

Come previsto dall'art.30 del decreto 242/96, integrativo del D.Lgs. 626, nell'ambito della Azienda ULSS n. con delibera n. il Datore di Lavoro è stato identificato nella persona del Direttore Generale.

Egli riassume in sé le funzioni di titolare del rapporto di lavoro e del potere di spesa.

Sul Direttore Generale, pertanto, ricadono le responsabilità degli adempimenti previsti dal decreto. In particolare, questa figura manageriale è responsabile della istituzione di un'adeguata organizzazione per l'attuazione della prevenzione; egli risponde personalmente dei risultati."

Il Direttore Generale è coadiuvato dai Direttori Sanitario, Amministrativo e Sociale facenti parte dell'Alta Direzione.

Fatto salvo il principio che taluni adempimenti sono tassativamente previsti come non delegabili, il Datore di Lavoro può delegarne altri, specifici, a Dirigenti.

I Criteri essenziali per la validità della delega (vedi **Allegato C**) in materia di sicurezza, così come definiti dalla giurisprudenza in materia, sono:

- delimitazione dell'oggetto della delega;
- autonomia completa ed incondizionata, anche economica, del delegato rispetto al delegante in merito all'oggetto della delega;
- forma esplicita (preferibilmente scritta);
- capacità tecnico professionale del delegato;
- necessità effettiva in ordine alle dimensioni e all'organizzazione della Azienda.

(vedi Allegato C)

I Dirigenti

Per quanto riguarda le misure di tutela della salute dei lavoratori, i Dirigenti rivestono funzioni proprie, che sono indicate di seguito.

Responsabilità diverse ed articolate fanno capo a Dirigenti con diversi ruoli, tenendo conto degli effettivi poteri direzionali, gestionali e di spesa.

Una prima distinzione viene pertanto espressa, tra Dirigenti che hanno responsabilità diretta di personale esposto a rischi, e Dirigenti preposti a fornire servizi che, in via sostanziale o secondaria, influiscono sulla sicurezza di altre unità operative (ad. es. progettazione degli ambienti, gestione di impianti, installazione di apparecchiature, gestione dei rifiuti, ecc.). Una ulteriore distinzione viene operata in considerazione delle gerarchie organizzative dell'Azienda.

Dirigenti che hanno responsabilità diretta di personale esposto a rischi
(Primari, Responsabili di Distretti Socio sanitari di Base, Direttori di Servizi e Uffici)

Le responsabilità dei dirigenti riguardano la sorveglianza della corretta attuazione delle misure di prevenzione disposte dalla Alta Direzione: In relazione al rapporto gerarchico e professionale che si instaura nelle singole unità operative.

In particolare i dirigenti devono assolvere ai seguenti compiti:

- * collaborare con il Servizio di Prevenzione e Protezione Aziendale (SPP) alla individuazione e valutazione dei rischi presenti nelle strutture da loro dirette.
- * comunicare preventivamente al SPP ogni variazione nelle attività svolte, o degli agenti biologici, sostanze chimiche, attrezzature utilizzate, che siano suscettibili di incrementare o comunque variare il livello di rischio;
- * nella scelta delle attrezzature e delle tecniche di lavoro, tener presente la salute e sicurezza dei lavoratori, consultandosi preventivamente con SPP, se utile, e seguendo le procedure indicate per i nuovi acquisti;
- * utilizzare i locali di lavoro affidati, in conformità alla idoneità d'uso per gli stessi segnalata;
- * predisporre, coadiuvati se necessario dal Servizio di Prevenzione e Protezione Aziendale, procedure di lavoro sicuro, che vengono portate a conoscenza degli operatori;
- * informare i lavoratori sui rischi connessi alle attività specifiche dei luoghi di lavoro posti sotto la loro responsabilità;
- * provvedere affinché i lavoratori abbiano a disposizione i mezzi di protezione necessari;
- * sorvegliare affinché vengano osservate, da parte dei singoli lavoratori, le norme e le disposizioni in materia di sicurezza e di uso dei dispositivi di protezione, individuale e collettiva, nonché dell'uso della segnaletica di avvertimento e di sicurezza;
- * assegnare ai lavoratori mansioni compatibili con l'idoneità certificata dal Medico Competente.
- * prendere le appropriate misure affinché soltanto i lavoratori che hanno ricevuto adeguate istruzioni accedano alle zone o alle lavorazioni che espongono a un rischio grave e specifico, limitandone il numero al minimo indispensabile;
- * proporre per la designazione i lavoratori incaricati della prevenzione incendi, dell'evacuazione dei lavoratori e di pronto soccorso;
- * collaborare all'adozione dei provvedimenti atti ad evitare che le misure tecniche adottate possano causare danni per la salute della popolazione o per l'ambiente esterno;
- * segnalare al SPP gli incidenti che hanno indotto condizioni di pericolo per i lavoratori.

Dirigenti preposti a fornire servizi

(Servizio Tecnico e Ufficio di Ingegneria Clinica, Servizio Approvvigionamenti, Fisica Sanitaria, Farmacia, Servizio Risorse Umane, altri)

Oltre ad avere responsabilità diretta del personale ad essi subordinato (secondo le attribuzioni anzidette), rivestono funzioni peculiari in materia di sicurezza, nell'ambito delle quali danno attuazione, ciascuno per le proprie attribuzioni, alle decisioni del Direttore Generale;

In particolare:

Il Servizio Tecnico è preposto:

(di seguito elencato come ST) è incaricato di:

- * attuare gli interventi strutturali ed impiantistici programmati, provvedendo, con la collaborazione del SPP, affinché i locali di lavoro, gli impianti e le attrezzature siano adeguati alle norme di igiene e sicurezza del lavoro, alle linee guida per l'edilizia ospedaliera, alle norme tecniche specifiche in particolare quelle indirizzate al superamento delle barriere architettoniche;
- * sovrintendere alla manutenzione degli immobili e degli impianti;
- * gestire gli adempimenti relativi ai lavori di costruzione in appalto di propria competenza curando l'applicazione dell'art.7 del D.Lgs 626/94;
- * applicare, in collegamento con SPP le misure tecniche di prevenzione incendi e ad attivare i piani per l'emergenza.

Il Servizio economato :

(di seguito indicato come ECO):

- * è responsabile dell'acquisto di macchine, attrezzature, dispositivi di protezione individuale conformi ai requisiti di sicurezza secondo le indicazioni degli uffici competenti.
- * analogamente gestisce gli adempimenti relativi ai servizi in appalto, in particolare curando l'applicazione dell'art.7 del D.Lgs.626/94
- * acquisisce le schede di sicurezza dei prodotti chimici dallo stesso acquirente e ne assicura la distribuzione agli utilizzatori finali:

Il Servizio Farmaceutico Ospedaliero:

(di seguito indicato come SFO):

- * acquisisce le schede di sicurezza dei prodotti chimici dallo stesso acquirente e ne assicura la distribuzione agli utilizzatori finali:

Il Servizio di Ingegneria Clinica

(di seguito indicato come SIC):

- * cura la gestione tecnica delle apparecchiature elettromedicali. Trasmette ai Dirigenti o preposti i manuali tecnici ricevuti dal produttore e segnala la necessità di addestramento specificamente richiesto per l'utilizzo di attrezzature.

Il Servizio Risorse Umane

(di seguito indicato come SRU):

- fornisce, su delega del Datore di lavoro al Medico Competente ed al SPP le informazioni relative a tutto il personale (assunzioni, pensionamenti, trasferimenti, volontari, ecc.) per i provvedimenti che ne conseguono;
- fornisce al Medico Competente e al SPP tutte le richieste provenienti da enti esterni (INAIL, Organi di vigilanza, ecc.), relative alla sicurezza e salute del personale.

Responsabili di Strutture Aziendali complesse

(Dirigenza Medica Ospedaliera = DMO, Dipartimento di Prevenzione = DIP, Distretti Sanitari di Base = DSB).

Svolgono funzioni di organizzazione e coordinamento di adempimenti relativi alle misure di prevenzione da adottare non sostituendosi ai compiti dei Dirigenti di U.O.A., Servizi, ecc... afferenti alla struttura da loro diretta nella struttura.

In particolare:

- * promuovono l'attenzione alle esigenze di tutela della salute dei lavoratori,
- * coordinano i programmi di intervento assicurando omogeneità di risposta a problemi analoghi in unità organizzative diverse;
- * assumono direttamente responsabilità dirigenziali in relazione a risorse di utilizzo comune tra più unità operative;
- * rappresentano in modo unitario alla Direzione Generale le necessità espresse dalle singole unità operative.

Preposti

Sono coloro che, individuati nell'atto aziendale, sovrintendono alle attività cui è addetto un determinato gruppo di lavoratori (siano essi della "dirigenza" o del "comparto" nelle definizioni contrattuali).

In particolare:

- * collaborano alla informazione dei dipendenti sui fattori di rischio e sulle norme di prevenzione;
- * vigilano sull'osservanza delle procedure di lavoro sicure e sull'uso dei dispositivi di protezione individuale;
- * segnalano al dirigente disfunzioni e carenze.

Lavoratori

Il D.Lgs. 626/94 rafforza, rispetto alle normative precedenti, l'assunzione di responsabilità da parte del lavoratore, "conformemente alla sua formazione ed alle istruzioni e ai mezzi forniti dal datore di lavoro".

I lavoratori:

- * osservano le disposizioni e le istruzioni impartite dal datore di lavoro, dai dirigenti e dai preposti, ai fini della protezione collettiva ed individuale;
- * utilizzano correttamente i macchinari, le apparecchiature, gli utensili, le sostanze e i preparati pericolosi, i mezzi di trasporto e le altre attrezzature di lavoro, nonché i dispositivi di sicurezza;
- * utilizzano in modo appropriato i dispositivi di protezione messi a loro disposizione;

- * segnalano immediatamente al datore di lavoro, al dirigente o al preposto le deficienze delle attrezzature e dei dispositivi di protezione, nonché le altre eventuali condizioni di pericolo di cui vengono a conoscenza, adoperandosi direttamente, in caso di urgenza, nell'ambito delle loro competenze e possibilità, per eliminare o ridurre tali deficienze o pericoli, dandone notizia al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza;
- * non rimuovono o modificano senza autorizzazione i dispositivi di sicurezza o di segnalazione o di controllo;
- * non compiono di propria iniziativa operazioni o manovre che non sono di loro competenza ovvero che possono compromettere la sicurezza propria o di altri lavoratori;
- * si sottopongono ai controlli sanitari previsti nei loro confronti;
- * contribuiscono, insieme al datore di lavoro, ai dirigenti e ai preposti, all'adempimento di tutti gli obblighi imposti dall'autorità competente o comunque necessari per tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori durante il lavoro.

Emerge con tutta evidenza che ad ogni soggetto investito da responsabilità devono essere forniti strumenti di conoscenza attinenti la tutela della salute nel luogo di lavoro e il ruolo loro affidato.

2 -L'ORGANIZZAZIONE DELLA PREVENZIONE

Secondo elemento chiave del D.Lgs.626.

Tale Decreto ha previsto obbligatoriamente l'istituzione di alcuni organismi:

- art. 8 Servizio di Prevenzione e Protezione (SPP) in staff alla Direzione Generale; (citare la relativa delibera)
- art.17 Medico Competente (MC) in staff alla Direzione Generale; (citare la relativa delibera).
- art. 18 Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza (RLS) eletti o designati nell'ambito delle OO.SS. nei loro confronti deve essere assolto il debito formativo di cui all'art. 22 comma 4 del D.Lgs. 626/94 e relative norme attuative.
- artt. 4 comma 5) e 12 comma 1) Lavoratori incaricati dell'attuazione delle misure di gestione delle emergenze (prevenzione incendi ed evacuazione) individuati con le delibere relative ;
- Altri "consulenti" del Datore di Lavoro - il Medico Autorizzato (MA) e l'Esperto qualificato (EQ) - sono previsti dalla normativa delle radiazioni ionizzanti
- artt. 4 comma 5) e 12 comma 1) art. 15 punto 2) Lavoratori incaricati dell'attuazione delle misure di pronto soccorso.
- E tutte le figure previste da normative specifiche particolari (esempio gestione amianto, gestione risonanza magnetica, esperto laser .)

Oltre a queste figure ed ai relativi momenti istituzionali di incontro (riunione periodica di prevenzione e protezione dai rischi di cui all'art. 11 del D.L.gs 626/94) sembra opportuno sperimentare anche altri momenti di raccordo tra strutture di Line e strutture di Staff..

Per questo fine è opportuno istituire una struttura di coordinamento per la prevenzione e la sicurezza dei lavoratori composta da

- Il Direttore Generale o il suo delegato;
- Il Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione che è componente fisso;
- Medico competente (componente fisso);
- Medico Autorizzato, Esperto Qualificato;
- Responsabili dei Servizi Tecnico, Approvvigionamenti, Farmacia, Risorse Umane,
- Direttori di struttura, Direttori di Dipartimento o Unità Operativa;
- Ufficio Infermieristico.

Il Datore di Lavoro presiede le riunioni in cui vengono definite le strategie di prevenzione, le priorità e gli impegni di spesa.

Le riunioni operative ed attuative delle strategie aziendali coinvolgono soltanto i componenti direttamente interessati alle tematiche da trattare. L'RSPP funge da coordinatore di queste riunioni.

3 -GESTIONE DEI PUNTI CRITICI

Un aspetto chiave per garantire continuità alla prevenzione appare la certezza (e pertanto la gestione) di alcuni processi essenziali per il contenimento del rischio e la promozione della salute, e pertanto dei relativi FLUSSI INFORMATIVI e DECISIONALI.

Infatti la complessità della struttura e le trasformazioni continue cui va incontro, sul piano degli immobili, degli impianti, delle attrezzature di lavoro, delle dotazioni organiche, degli eventi, rischiano di rendere superata nel breve volgere di tempo una valutazione estemporanea dei rischi, e di vanificare ogni tentativo non strutturato di coordinamento degli interventi.

Si rende necessario controllare ciò che può avere rilevanza nell'insorgenza di nuovi rischi, o nel variare l'entità dell'esposizione:

- * Progettazione di nuovi luoghi di lavoro ed adeguamento di quelli esistenti, per garantire che strutture e impianti siano idonei secondo le norme, le regole tecniche, l'ergonomia e il comfort;

- * Nuovi appalti, per il rispetto degli obblighi specificamente previsti tra appaltatore e appaltante;

- * Acquisti:

- di macchine, di apparecchiature elettromedicali e scientifiche in genere, sia per assicurare che siano accompagnate da adeguate certificazioni del costruttore, sia per aggiornare la valutazione dei rischi, sia per gli obblighi relativi alla formazione del personale,

- di beni economici di tipologie rilevanti per i rischi, o con le quali può essere conseguito un miglioramento degli aspetti ergonomici (attrezzature di lavoro, arredi, autoveicoli, ecc.)

- di Dispositivi di Protezione Individuale (DPI), tenendo conto della protezione necessaria, della sicurezza d'uso, di esigenze particolari di tutela (ipersensibilità, ecc.)

- di sostanze e prodotti chimici vari, per le finalità di valutazione, formazione, per l'acquisizione di schede tecniche, ecc..

- * Procedure di manutenzione, per assicurare il contenimento dei rischi, per certificare interventi se necessario, per gli obblighi relativi alla formazione del personale.

- * Interventi di manutenzione straordinaria di impianti, per l'aggiornamento dei rischi, la formazione del personale ecc.

- * Utilizzo di sostanze chimiche e consumo di farmaci antitumorali, per aggiornare la valutazione di rischio.

- * Tecniche di smaltimento rifiuti pericolosi, che possano costituire fonte di rischio per operatori dipendenti e ditte operanti in appalto.

- * Sorveglianza sanitaria relativa ad assunzioni e mobilità del personale tra luoghi di lavoro a rischio diverso, ai fini delle visite di idoneità e per attivare la specifica formazione.

- * Eventi infortunistici, ai fini di rilevazione epidemiologica, di certificazione, di attuazione della profilassi, e di indagine interna mirata alle cause.

- * Incidenti, ai fini di indagine sulle cause e di prevenzione di ulteriori eventi.

- * Malattie professionali e "cause di servizio", come momenti di verifica di eventuali malfunzionamenti del sistema prevenzione.

- * Gestione delle emergenze di qualsiasi ordine e tipo.

- * Aggiornamento del piano formativo aziendale.

- * Valutazione e gestione dei rischi trasversali (mobbing, stress, burn-out, lavoro a turni).

- * Definizione di un sistema di gestione della sicurezza integrato : analisi dei processi e definizione delle aree a multipla responsabilità e relazioni fra responsabilità funzionalidiverse e monitoraggio dei piani degli interventi di prevenzione.

Nel regolamento di gestione dei punti critici, riportato in **Allegato D**, che integra le presenti linee guida, vengono trattati alcuni fra i punti critici sopra elencati.

4 – CONSIDERAZIONI FINALI

La peculiarità della struttura operativa aziendale richiede alcune precisazioni sui soggetti cui devono essere rivolte le misure di tutela previste dalle normative.

Il decreto Legislativo 626/94, modificato dal D.Lgs.242/96, all'art.1, comma 1, stabilisce che le disposizioni in esso contenute si applicano a tutela dei "lavoratori durante il lavoro". Agli effetti del decreto, per "lavoratore" si intende la persona che "presta il proprio lavoro alle dipendenze di un datore di lavoro".

Elemento chiave è dunque "l'esistenza di una prestazione svolta in regime di subordinazione, secondo i canoni previsti dal codice civile, ossia di una prestazione svolta in una situazione di soggezione al potere gerarchico, direttivo e disciplinare di un datore di lavoro e dei collaboratori di questo da cui gerarchicamente dipende il lavoratore" (circ. Min.Lav.n.172, 20/12/96).

Tale definizione è applicabile in senso stretto a tutti i lavoratori dipendenti della ULSS (senza che ciò incida sugli ambiti di autonomia professionale e sulle responsabilità individuali professionali).

"Sono equiparati ai lavoratori dipendenti i partecipanti a corsi di formazione professionale nei quali si faccia uso di laboratori, macchine, apparecchi ed attrezzature di lavoro in genere, agenti chimici, fisici e biologici" art.2, comma 1, lett. a)

Il D.Lgs.626 risulta dunque applicabile anche ad altri soggetti operanti nell'ambito dell'Azienda:

- studenti delle scuole tecnico sanitarie
- studenti in tirocinio

Inoltre, ai fini del D.Lgs.626, si ritiene equiparabile al rapporto di lavoro dipendente anche quello che si instaura tra l'ULSS e le seguenti categorie di soggetti:

- specialisti ambulatoriali (medici e biologi)
- medici operanti nell'ambito della convenzione per la medicina dei servizi
- universitari
- volontari autorizzati
- lavoratori utilizzati tramite "progetti socialmente utili"
- obiettori di coscienza.

Per quanto riguarda sia gli studenti dei corsi di formazione sia il personale universitario inseriti in strutture dell'ULSS, sembra corretto configurare la responsabilità del Datore di Lavoro ex 626 nei termini di seguito esplicitati:

- la responsabilità del Direttore Generale dell'ULSS si estende alle attività esercitate dai suddetti soggetti nell'ambito di strutture dell'ULSS medesima al fine dell'erogazione di prestazioni proprie della Azienda Sanitaria;
- sussiste la responsabilità del Direttore della Struttura Didattica in tutti i casi in cui gli studenti o i docenti esercitino attività programmate e dirette dalla Struttura stessa.

Analogamente, personale dipendente (o equiparato) di altre ULSS, che operi in regime di convenzione presso i servizi della nostra Azienda, per tale quota di prestazione d'opera deve intendersi equiparato ai lavoratori dipendenti della ns. Azienda. Sussistono gli obblighi di coordinamento tra Datori di Lavoro per quanto attiene le misure di prevenzione e di sorveglianza sanitaria (analogamente a quanto disposto dal D.Lgs. 241/01 per la tutela dei lavoratori dalle radiazioni ionizzanti).

Volontari: nell'ambito della ULSS l'inserimento di singoli volontari deve essere governato da specifica regolamentazione che configura un rapporto gerarchico e direttivo, parificabile a quello dei lavoratori dipendenti.

Diverso è se tali volontari sono organizzati da Enti e Associazioni distinti dalla Azienda ULSS, come ad esempio si può verificare nel contesto dei servizi sociali, e ad essi viene affidata con specifica convenzione la gestione di un servizio o quantomeno affidata una specifica tipologia di prestazione. Il "debito di sicurezza" si sposta infatti sui conduttori di tali Enti ed associazioni per quanto riguarda la conduzione della prestazione (il datore di lavoro è il responsabile dell'Ente). Resta fermo l'obbligo di coordinamento tra Datori di Lavoro ai sensi del D.Lgs. 626.

Qualora la ULSS fornisca stabili, impianti o attrezzature, con convenzioni che ne prevedano l'uso da parte di terzi, rimane a carico della ULSS l'obbligo di fornire uno stabile rispondente alle normative, una impiantistica certificata, macchine e apparecchiature a norma.