

A proposito del Sistema informativo nazionale per la prevenzione dei rischi e danni da lavoro

A cura di Giovanni Falasca¹ e Claudio Calabresi²

SOMMARIO

Parte 1 – Lo stato attuale dei sistemi informativi in Italia: i Flussi Informativi per la prevenzione nei luoghi di lavoro, il protocollo di intesa Inail-Regioni 2015, il SINP	2
L'origine dei sistemi informativi attuali	2
L'art. 8 del D. Lgs. 81 del 2008.....	4
Il SINP ovvero i quadri di Linneo.....	7
Il problema della privacy nel SINP	10
Alcuni passi indispensabili per avviare il SINP	12
I Flussi Informativi per la prevenzione nei luoghi di lavoro.....	13
I percorsi di lettura nei Flussi Informativi.....	14
Il protocollo di intesa Inail, Regioni e province autonome e Ministero della Salute	18
Parte 2 - Cosa fare? Proposte per il futuro dei sistemi informativi	19
I Flussi Informativi e il SINP sono lo stesso sistema informativo.....	19
I Flussi Informativi come laboratorio del SINP	19
Cosa fare per avviare il SINP: ripartire dal protocollo del 2007	20
Anonimizzazione: non è detto che i dati debbano essere anonimi	20
La staticità del decreto ex art. 8	22
I destinatari del SINP	22
Cosa si potrebbe fare: esempi e proposte di integrazione	23
Cosa si potrebbe fare: nuovi dati, oltre le informazioni sui danni	25
Cosa si potrebbe fare: collaborare con il mondo del lavoro	26
Sintesi, prospettive, conclusioni	27

¹ Professore a contratto di epidemiologia applicata all'Università di Padova, dal 2002 consulente per i Flussi Informativi Inail, Regioni e Province autonome. Recapito: giovanni.falasca@unipd.it

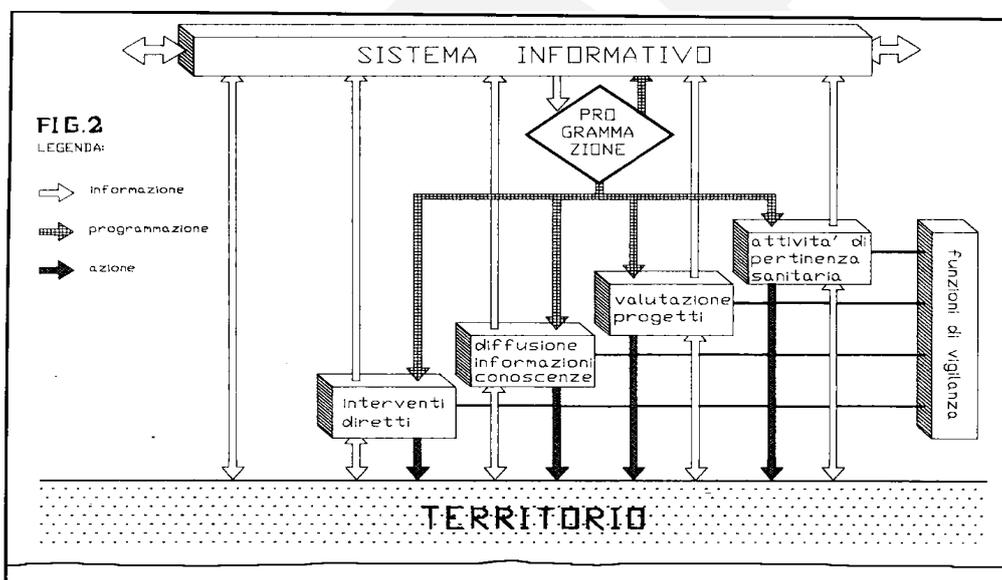
² Ex dirigente del Servizio di prevenzione e sicurezza negli ambienti di lavoro dell'Asl di Genova, poi dirigente medico presso INAIL, primo promotore dei Flussi Informativi Inail, Regioni e Province autonome, in seguito coordinatore dell'iniziativa per INAIL fino al 2012. Recapito: cl.calabresi@libero.it

Parte 1 - Lo stato attuale dei sistemi informativi in Italia: i Flussi Informativi per la prevenzione nei luoghi di lavoro, il protocollo di intesa Inail-Regioni 2015, il SINP

L'origine dei sistemi informativi attuali

La necessità di un sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro è una questione aperta da molti decenni, in particolare dai tempi della legge 833 di Riforma Sanitaria. In realtà il problema della conoscenza si è posto fin dai primordi delle attività legate in qualche modo al controllo dei luoghi di lavoro da parte delle istituzioni pubbliche³, ma fino agli anni recenti non si sono trovate adeguate soluzioni, tanto da poter dire che, almeno fino all'inizio di questo secolo, nel nostro paese non è mai esistito un vero e proprio sistema informativo utile per la prevenzione occupazionale, che contenesse una descrizione statistico epidemiologica del lavoro, dei rischi e dei danni alla salute: infortuni e malattie da lavoro.

Questo nonostante la consapevolezza via via crescente negli scorsi decenni (presente parzialmente nelle istituzioni, ma pienamente tra gli addetti ai lavori), che *conoscere* è indispensabile per *prevenire*. Di seguito, a titolo esemplificativo, la rappresentazione del modello elaborato negli anni 80 dalla Snop⁴:



Un modello di utilizzo di un sistema informativo nel sistema della prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro

Il contesto informativo precedente, quello del secolo scorso, era basato sul DPCM 9 gennaio 1986, che prevedeva flussi di dati dall'INAIL al Ministero della Sanità e da questo alle Regioni, in particolare:

- *informazioni, prive dei codici di riferimento e dei dati anagrafici del lavoratore e dell'impresa, riguardanti i singoli casi di infortuni sul lavoro e di malattie professionali verificatisi nei settori dell'industria, artigianato ed agricoltura, definiti durante l'anno di esercizio precedente a quello di trasmissione;*
- *l'anagrafe delle ditte assicurate presso l'INAIL.*

Il DPCM prevedeva che i dati fossero anonimi, impedendo sostanzialmente il collegamento degli eventi alle aziende in cui gli stessi erano avvenuti o alle quali potevano essere collegati. Per molti anni i dati che comunque pervenivano alle strutture territoriali, ossia ai Servizi delle ASL, sono rimasti quasi ovunque inutilizzati, se non da pochi esperti in grado di effettuare operazioni complesse, prevalentemente ai fini di indagini epidemiologiche o per l'allestimento di atlanti.

³ Per risalire ad epoche antiche si veda Bernardino Ramazzini da Carpi con il suo *De morbis artificum diatriba*.

⁴ Modello proposto da SNOP per i servizi di prevenzione territoriali delle aziende sanitarie.

Nei primi anni 2000, sulla base di un'iniziativa promossa all'interno dell'INAIL che coinvolse operatori dell'ISPESL, delle Regioni e dei Servizi delle ASL, partì un nuovo impulso su tali aspetti, anche con il proposito di superare i limiti del DPCM 1986 (compresa la questione dell'anonimato dei dati), che non aveva dato risultati significativi. Il 25 luglio 2002 veniva siglato un Protocollo d'intesa tra INAIL, ISPESL e Regioni, che delineò un piano per la costruzione di un Sistema informativo integrato per la prevenzione nei luoghi di lavoro, a partire dall'accordo di attivare flussi informativi reciproci, codificando l'impegno per azioni comuni, nell'ambito di un *patto per le sinergie* a favore della prevenzione.

Il Gruppo di lavoro nazionale attivato tra INAIL, ISPESL e Regioni ha portato avanti in questi anni l'esperienza dei nuovi flussi informativi, che ha prodotto notevoli risultati, in termini sia **di merito** - attraverso un'intensa produzione - sia **di metodo**, con l'attivazione di un nuovo modo di rapportarsi tra varie Istituzioni e con lo sviluppo di iniziative e progetti integrati verso il Sistema. Dal 2002 ad ogni Regione e ad ogni ASL, ad ogni Direzione regionale e Sede INAIL e - fino al suo assorbimento in INAIL - all'ISPESL, pervengono dati su aziende, infortuni, patologie da lavoro, utili per la conoscenza del proprio territorio, fondamentali per definire priorità di rischio e d'intervento, per pianificare e programmare attività ed iniziative.

I dati consegnati annualmente, e gradualmente anche due volte all'anno, fin dal 2002 hanno compreso l'**Archivio aziende** (aggiornato annualmente), gli **Archivi degli eventi** (infortuni a partire dal 2000 e malattie professionali dal 1984), **chiavi di lettura** e **glossario** (per l'interpretazione dei fenomeni e dei dati), **indicatori statistici di sintesi** e un **software di gestione dei dati (Epiwork)**, aggiornato ogni anno sulla base delle esperienze.

Questo flusso di dati ha tuttora due caratteristiche peculiari: la periodicità - prima annuale poi semestrale - ed il processo di adeguamento *in progress* dei dati (anche sulla base delle esperienze e dei *ritorni* dagli utilizzatori), nella logica di perseguire un miglioramento continuo della loro qualità. A latere dei flussi è stata - e lo è tuttora - fondamentale e strategica l'azione di aggiornamento degli operatori, sia delle ASL che dell'INAIL, con l'obiettivo di facilitare e favorire l'uso dei nuovi flussi informativi nell'attività corrente dei Servizi e delle Regioni e Province Autonome e delle stesse Direzioni regionali e Sedi INAIL, ed anche di contribuire alla creazione in ogni Regione di gruppi di riferimento in grado di seguire l'iniziativa: utilizzi, problemi, ricadute, ritorni. Le iniziative di aggiornamento, sia nazionali che a livello delle singole regioni, hanno raggiunto in questi anni almeno un migliaio di operatori, parte dei quali con occasioni ripetute.

Il processo di collaborazione - se non proprio d'integrazione - tra le istituzioni ha progressivamente coinvolto altri soggetti: sul piano tecnico l'IPSEMA (poi anch'esso transitato nell'INAIL), l'ente che assicurava i lavoratori marittimi, popolazione di non grandi dimensioni quantitative ma di interesse per gran parte del territorio nazionale e non esente da rischi lavorativi importanti; inoltre, sul piano politico-istituzionale, i Ministeri della Salute e del Lavoro, che hanno cominciato, pur con difficoltà, un confronto anche sui problemi della prevenzione occupazionale.

Negli ultimi anni del primo decennio 2000 si manifestava un nuovo impegno del Ministero della Salute, tramite una nuova struttura - il CCM (Centro di Prevenzione e controllo delle malattie) - che comincia ad occuparsi concretamente anche della prevenzione nei luoghi di lavoro. Anche se si è trattato di una fase transitoria, legata molto ad impegni di singoli soggetti e poi rientrata nell'attuale decennio, si è giunti a porre le fondamenta per lo sviluppo del **Sistema informativo nazionale** per la prevenzione nei luoghi di lavoro.

Anche grazie all'iniziativa del CCM, è proceduta la graduale condivisione tra i vari soggetti (i Ministeri della Salute e del Lavoro, il Coordinamento tecnico delle Regioni, INAIL e ISPESL, IPSEMA - gli ultimi due poi confluiti in INAIL) riguardo alla possibilità di costruire una sinergia e un'intesa per gli interventi di prevenzione occupazionale, nella quale fosse presente - almeno in prospettiva - anche un'attenzione al rapporto con le forze sociali.

Nel luglio del 2007, esattamente 5 anni dopo il precedente, è stato definito un nuovo Protocollo, che formalizzava la cooperazione di Ministeri della Salute e del Lavoro, Regioni, INAIL, ISPESL e IPSEMA per la *“realizzazione del Sistema Informativo Nazionale integrato per la prevenzione (SINP) nei luoghi di lavoro e per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori”*. Il Protocollo constava di un documento molto articolato, che definiva *“il SINPbase di conoscenza dei rischi e dei danni da lavoro integrata e condivisa, per orientare la programmazione e la pianificazione, da parte della Pubblica Amministrazione, di azioni ed interventi di prevenzione e di tutela, definiti con riferimento al quadro normativo complessivo in materia, ai diversi livelli ed ambiti di ruoli e competenze, alla finalizzazione delle risorse, nonché alla valutazione dell’efficacia delle azioni intraprese”*. Era previsto *“un programma di collaborazione finalizzato all’impostazione ed allo **sviluppo in progress** del Sistema informativo integrato nazionale per la prevenzione sul lavoro (SINP) con articolazioni in tutto il territorio nazionale”*, con *“produzione ed utilizzo dell’elaborazione in chiave prevenzionale delle informazioni derivanti dalle banche dati dei Soggetti Firmatari e implementazione progressiva con quelle esistenti e gestite da Enti, Istituzioni, Organismi diversi”*.

In tempi cronologicamente vicini, la legge 123 del 3 agosto 2007 dedicava specifica attenzione a un sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro, che valorizzasse le competenze esistenti ed eliminasse ogni sovrapposizione o duplicazione di interventi, prevedendo la partecipazione delle parti sociali al sistema, costituito da Ministeri, Regioni e Province Autonome, INAIL, IPSEMA e ISPESL, con il contributo ed il concorso di possibili altri soggetti interessati (art. 1 punto 2, n - o). La l. 123 stabiliva anche (art. 4 punto 3) che *“entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge”* fossero predisposte da parte dei soggetti competenti *“le attività necessarie per l’integrazione dei rispettivi archivi informativi, anche attraverso la creazione di banche dati unificate relative ai singoli settori o comparti produttivi, e per il coordinamento delle attività di vigilanza ed ispettive in materia di prevenzione e sicurezza dei lavoratori”*.

Del SINP si parla dunque con chiarezza almeno dal 2007, prima ancora del D. Lgs. 81/08, sulla scia della *“rivoluzione”* dei Flussi Informativi per la prevenzione nei luoghi di lavoro. I Flussi, frutto del citato protocollo di intesa fra Inail e Conferenza delle Regioni e Province autonome del 2002, rappresentarono dunque una svolta: per la prima volta l’Istituto assicurativo nazionale - l’Inail - apriva lo scrigno dei propri dati a soggetti esterni per scopi allora estranei all’Istituto, come la prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali e la vigilanza nei luoghi di lavoro. Di converso, per la prima volta le iniziative da parte dei Servizi delle Asl potevano essere supportate e indirizzate da dati sufficientemente articolati, omogenei su tutto il territorio nazionale, relativi alle aziende e all’incidenza infortunistica e di malattie professionali di ciascuna.

L’idea del SINP - concepita con il protocollo di intesa tra Inail, Regioni, Ministeri del Lavoro e della Salute del 2007 e affermata anche nella Legge 123 - è confluita pochi mesi dopo nell’art. 8 della 81/08.

A rileggere il protocollo d’intesa vi si trovano i concetti fondanti: all’articolo 1, le strategie di integrazione delle conoscenze e delle azioni degli attori della prevenzione, la programmazione delle attività e le previsioni di controlli di efficacia; all’articolo 3, l’obiettivo di progressiva integrazione e interoperabilità fra le banche dati; all’articolo 4, l’orientamento dell’elaborazione delle conoscenze a supporto della definizione degli obiettivi prioritari di salute, dell’omogeneità degli interventi di prevenzione, della valutazione dei risultati.

L’art. 8 del D. Lgs. 81 del 2008, poi modificamente rivisto nel D. Lgs. 106/2009, definiva i seguenti punti, all’interno del Titolo iniziale dedicato al Sistema istituzionale:

1. L’oggetto e gli obiettivi: *è istituito il Sistema informativo nazionale per la prevenzione (SINP) nei luoghi di lavoro al fine di fornire dati utili per orientare, programmare, pianificare e valutare l’efficacia della attività di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e per indirizzare le attività di vigilanza, attraverso l’utilizzo integrato delle informazioni disponibili negli attuali sistemi informativi, anche tramite l’integrazione di specifici archivi e la creazione di banche dati unificate.*

2. I soggetti costituenti: *il Sistema informativo di cui al comma precedente è costituito dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, dal Ministero della salute, dal Ministero dell'interno, dalle regioni e province autonome di Trento e di Bolzano, dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), dall'Istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA) e dall'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL), con il contributo del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL). Allo sviluppo del medesimo concorrono gli organismi paritetici e gli istituti di settore a carattere scientifico, ivi compresi quelli che si occupano della salute delle donne.*

3. La gestione tecnica ed informatica: *l'INAIL garantisce la gestione tecnica ed informatica del SINP e, a tal fine, è titolare del trattamento dei dati, secondo quanto previsto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.*

4. La necessità di apposita decretazione ed il rinvio alla stessa per le regole tecniche: *con decreto dei Ministeri del Lavoro e della previdenza sociale e della Salute, di concerto con il Ministero per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, acquisito il parere della Conferenza Stato, Regioni e province autonome di Trento e di Bolzano, da emanarsi entro 180 giorni dalla data dell'entrata in vigore del presente decreto legislativo, verranno definite le regole tecniche per la realizzazione ed il funzionamento del SINP, nonché le regole per il trattamento dei dati. Con il medesimo decreto sono disciplinate le speciali modalità con le quali le forze armate e le forze di polizia ad ordinamento civile partecipano al sistema informativo relativamente alle attività operative e addestrative. Per tale finalità è acquisita l'intesa dei Ministri della difesa e dell'interno.*

5. La partecipazione, non definita come obbligo o obiettivo ma, per così dire, data per scontata: *la partecipazione delle parti sociali al Sistema informativo avviene attraverso la periodica consultazione in ordine ai flussi informativi di cui alle lettere a), b), c) e d) del successivo comma 6.*

6. I contenuti "minimi" indispensabili dei flussi informativi: *I contenuti dei flussi informativi devono almeno riguardare:*

- a) il quadro produttivo ed occupazionale;*
- b) il quadro dei rischi anche in un'ottica di genere;*
- c) il quadro di salute e sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici;*
- d) il quadro degli interventi di prevenzione;*
- e) il quadro degli interventi di vigilanza delle istituzioni preposte.*
- f) i dati degli infortuni sotto la soglia indennizzabile dall'INAIL.*

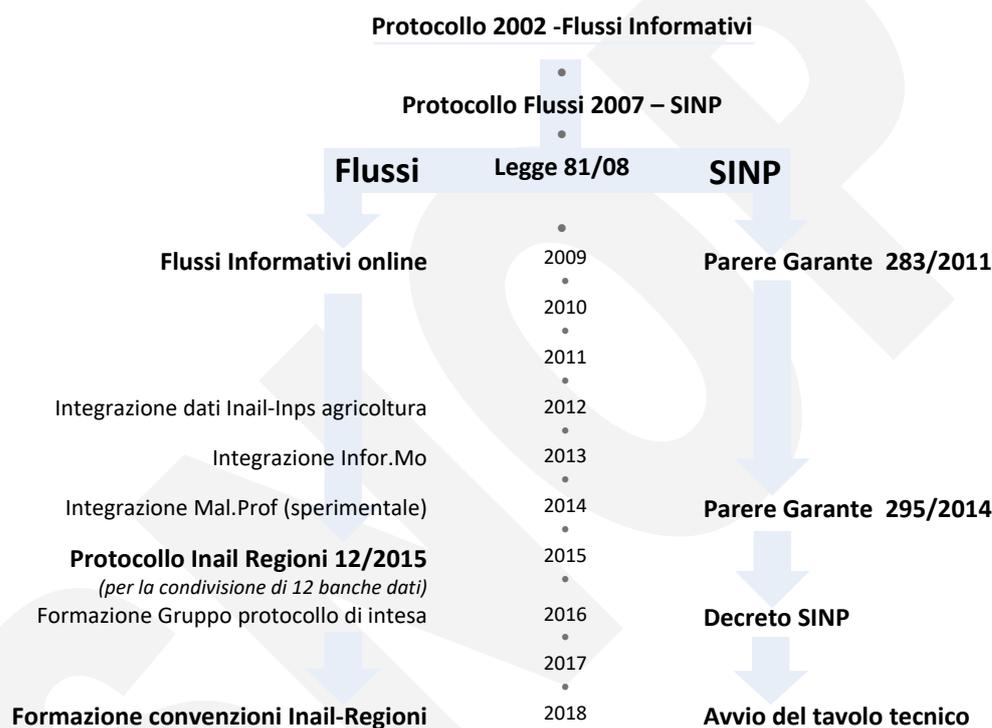
7. Un accenno al concetto di diffusione finalizzata delle informazioni ma nei limiti della normativa sulla privacy: *la diffusione delle informazioni specifiche è finalizzata al raggiungimento di obiettivi di conoscenza utili per le attività dei soggetti destinatari e degli enti utilizzatori. I dati sono resi disponibili ai diversi destinatari e resi pubblici tenendo conto del codice in materia di protezione dei dati personali di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.*

8. L'immane promessa di un Sistema tale da non comportare spese straordinarie: *Le attività di cui al presente articolo sono realizzate dalle amministrazioni di cui al comma 2 utilizzando le ordinarie risorse economiche e strumentali in dotazione.*

Lo slancio per un avanzamento della cultura della prevenzione e per l'affermazione di un Sistema Nazionale, che traspariva esplicitamente dall'81, si è peraltro via via affievolito fino quasi a scomparire nel DM 183/2016: il decreto SINP.

L'art 8 del D. Lgs. 81/08 rimandava infatti a questo decreto attuativo (da emanare entro 180 giorni) con esplicitazioni tali da farlo ritenere indispensabile, *conditio sine qua non*, e si è compreso subito che senza il

Decreto l'avvio del Sistema sarebbe lettera morta: purtroppo il Decreto è arrivato solo 8 anni dopo, nel maggio del 2016. Le ragioni del ritardo sono state, da una parte, la difficoltà di regolamentare i dati che fanno capo ai Ministeri dell'Interno e della Difesa, risolta purtroppo con la completa aggregazione e anonimizzazione dei dati; dall'altra, i problemi sollevati dal Garante della Privacy già sulla prima bozza di decreto che circolava nel 2009, relativi al trattamento di dati personali e sensibili. Veniva negata la possibilità ai fruitori - anche quelli che hanno diritto al trattamento di questo tipo di dati - di poter collegare fra di loro le varie banche dati⁵. In queste condizioni, i Flussi Informativi non potevano fondersi nel SINP - come nelle previsioni del protocollo del 2007 - anche perché senza il decreto attuativo il SINP non sarebbe potuto nascere. Si decise quindi di dividere le due strade: i Flussi avrebbero proseguito il loro percorso sulla scorta del protocollo 2007, mentre il SINP sarebbe coesistito con i Flussi, una volta concluso il percorso dei decreti attuativi.



I percorsi autonomi dei sistemi informativi per la prevenzione nei luoghi di lavoro a partire dalla 81/08

Nessuno poteva immaginare che quella divaricazione si sarebbe protratta per dieci anni. In assenza del SINP i Flussi informativi sono cresciuti, sono state iniziate esperienze d'integrazione con altre banche dati e si è arrivati a un nuovo protocollo di intesa Inail - Regioni - Ministero della Salute, per lo scambio di informazioni: una massa di 12 banche dati, fra cui Flussi, delle quali almeno 9 si sovrappongono al SINP.

Nel frattempo - nel 2016 - veniva pubblicato il decreto SINP, che tuttavia non era sufficiente ad avviare il sistema informativo. Nella prosa asciutta dei suoi 8 articoli si tratta di definizioni (art. 1), finalità e ambito di applicazione (art. 2), dati contenuti (art. 3), modalità di trasmissione, regole di trattamento e misure di sicurezza (artt. 4, 6, 7), partecipazione delle parti sociali (art. 8): solo l'articolo 5 parla dello "sviluppo e coordinamento del SINP", ma solo per delegarne le funzioni a un tavolo tecnico da costituire in un secondo momento. Finalmente, allo scadere del decennale del D. Lgs. 81/08, con il Decreto ministeriale n. 14 del 6 febbraio 2018 sono stati nominati i componenti di questo Tavolo Tecnico.

⁵ Il richiamo è all'art. 22 comma 6 del Codice della Privacy per cui si devono adottare soluzioni di cifratura dei dati che "li rendono temporaneamente inintelligibili anche a chi è autorizzato ad accedervi e permettono di identificare gli interessati solo in caso di necessità". L'articolo è oggi abrogato, ma sostituito dal Regolamento UE 679/2016 che recepisce questa particolare restrizione introducendo il concetto di *pseudonimizzazione* all'art. 2 c. 5.

Questo breve excursus è necessario per capire le ragioni della situazione particolare nella quale si trovano oggi i sistemi informativi per la prevenzione nei luoghi di lavoro: coesistono due sistemi, entrambi vertenti sulle stesse informazioni, entrambi incompiuti e potenzialmente con diversi destinatari. Prima di avanzare ipotesi di sviluppo per il futuro è opportuno approfondire i contenuti e le finalità di ciascuno dei due.

Nel caso dei Flussi, i destinatari sono oggi le Regioni, i Servizi di Prevenzione e vigilanza delle ASL, le Direzioni Regionali e Sedi territoriali dell'INAIL. In sostanza, si tratta degli stessi attori dell'iniziativa lanciata all'inizio di questo secolo. Nel caso del SINP, i fruitori sono quelli indicati dall'art. 8 dell'81, ossia gli stessi fornitori elencati nel primo comma dell'articolo: Ministeri del lavoro e della previdenza sociale, Ministeri della salute e dell'Interno, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano, INAIL, oltre a IPSEMA e ISPESL fino alla loro confluenza nell'INAIL.

È previsto inoltre il contributo del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), nonché, come *concorrenti* allo sviluppo, degli organismi paritetici e degli istituti di settore a carattere scientifico, ivi compresi quelli che si occupano della salute delle donne. Da notare che finora il CNEL e i *concorrenti* non sono minimamente stati resi partecipi di alcuna funzione o attività relativa alla costruzione del sistema.

Il SINP ovvero i quadri di Linneo

Con l'uscita del decreto ex art. 8 dovrebbero esserci finalmente i principali tasselli per l'inizio dello sviluppo del SINP. Da dove cominciare? La domanda non è banale: nel decreto SINP non c'è scritto nulla sulla struttura del sistema informativo, quali funzionalità debba contenere e per quali finalità. Nel decreto si parla solo di dati da condividere, di cooperazione applicativa, di misure di sicurezza. Neanche un cenno a obiettivi specifici se non quelli generici della prevenzione, della conoscenza e della tutela dei lavoratori, come se i dati in sé e le regole tecniche per la loro condivisione fossero sufficienti a centrare questi obiettivi. L'unica ratio rintracciabile nel decreto è la suddivisione in *quadri* delle informazioni:

- Quadro produttivo e occupazionale
- Quadro dei rischi
- Quadro di salute e sicurezza
- Quadro delle azioni di prevenzione
- Quadro degli interventi di vigilanza
- Quadro degli infortuni sotto la soglia indennizzabile dall'Inail

Ottima la formazione di branche distinte del sistema informativo all'interno delle quali sviluppare funzionalità specifiche. La realtà, invece, la possiamo leggere nell'allegato A del decreto SINP, il quale contiene il dettaglio delle informazioni che formano il sistema informativo. Si sono presi, per ciascun ente fornitore, gruppi di variabili provenienti da banche dati esistenti e le si sono semplicemente distribuite nei vari quadri.

Nella tabella che segue è riportata la sintesi delle decine di pagine dell'allegato pubblicato in Gazzetta Ufficiale, effettuata sommando il dettaglio delle variabili per ciascuna categoria di dati, per ciascun ente fornitore e per ciascuno dei sei quadri appena esposti:

Macro categoria	Categoria Dati	N. variabili
Azioni di prevenzione		
Corpo Nazionale VVF	Attività di prevenzione	7
Inail	Attività di prevenzione	5
	Quadro informativo	4
	Soluzioni, metodologie, buone pratiche	3
MdL	Soluzioni, metodologie, buone pratiche	1
Regioni	Attività di prevenzione delle ASL	7
Infortuni non indennizzabili dall'Inail		
Inail	Quadro informativo	1
Interventi di vigilanza		
Corpo Nazionale VVF	Attività Ispettiva	2
MdL	Attività Ispettiva	50
	Riferimento temporale dei dati	1

Macro categoria	Categoria Dati	N. variabili
Regioni	Attività ispettive delle ASL	50
Produttivo ed Occupazionale		
Inail	Datore di lavoro	52
Inail Sett Nav	Assicurati settore navigazione	14
	Datore di lavoro	23
MdL	Datore di lavoro	27
	Rapporti di Lavoro	32
Rischi		
Inail	Comunicazione Medico Competente	121
	Indicatori di rischio	12
	Infortuni	1
	Lavoratori esposti ad agenti biologici	81
	Lavoratori esposti ad agenti cancerogeni e mutageni	81
Regioni	Mansioni speciali	1
Salute e sicurezza dei lavoratori		
Forze Armate, Forze di Polizia e VVF	Casi Di Infortunio Generali	7
	Infortuni - Natura e sede delle lesioni	45
	Infortuni - settori lavorativi	9
	Malattie professionali	23
	Orario Accadimento Infortuni	7
Inail	Infortuni	80
	Malattie correlate ex art. 139 t.u. 1965	5
	Malattie professionali	65
	Neoplasie di sospetta origine professionale Neoplasia a più bassa	38
	Neoplasie di sospetta origine professionale Registro Nazionale dei	25
	Neoplasie di sospetta origine professionale Registro Nazionale	25
Inail - Registro Nazionale Malattie	Malattie correlate ex art. 139 t.u. 1965	15
Inail Sett Nav	Infortuni	58
	Malattie professionali	29
MdL	Patologie comuni (Scheda Dimissioni Ospedaliera)	55
Regioni-Inail	Infortuni correlati al lavoro (Infor.Mo)	59
	Malattie correlate al lavoro (MAL.PROF.)	89
Totale complessivo		1210

Elenco delle banche dati che confluiscono nel SINP per macro categoria e proprietà del dato. Dove compare 1 non sono specificate le variabili della banca dati. Nomi e categorie sono quelli dell'allegato A.

Il numero a destra è il numero di variabili - le colonne, confluite nel SINP - della banca dati indicata in *Categoria dati*. Le branche del sistema informativo si sono ridotte a una mera classificazione delle variabili in famiglie, generi e specie.

Nel dettaglio dell'allegato ciascuna delle 1210 variabili è classificata in macro categorie e categorie, anche scindendo le singole banche dati per inserire gruppi di variabili nelle diverse categorie: di qui l'elenco apparentemente lungo della tabella appena mostrata. In assenza di ratio e obiettivi per l'utilizzo delle informazioni per scopi specifici - per esempio per i macro obiettivi del Piano Nazionale Prevenzione - ci si è limitati a descrivere le variabili e a classificarle. Per questo abbiamo parlato di *quadri di Linneo*.

Sulla scorta dell'allegato A possiamo dire che il SINP consta di circa 1210 variabili suddivise in banche dati proprietarie: possiamo parlare di sistema? Sicuramente no: piuttosto si tratta di semplice giustapposizione di dati. Si può cominciare a parlare di sistema quando, almeno, c'è un minimo di integrazione: per esempio si collegano i rischi di un'azienda con i suoi infortuni, oppure le malattie professionali con le altre malattie degli stessi lavoratori contenute nelle schede di dimissione ospedaliera, oppure si mettono insieme tutte le informazioni sui tumori - disseminate in almeno cinque banche dati - e così via, in un insieme ampio di possibilità combinatorie.

Probabilmente questo lavoro è stato demandato al Tavolo Tecnico SINP che - ricordiamolo - ha il potere di proporre nuove fonti informative, di indirizzare l'utilizzo delle informazioni e valutare l'efficacia del sistema informativo. In breve, il ruolo e gli obiettivi del SINP devono essere ancora scritti e l'analisi che segue può essere un contributo in questo senso.

Per comprendere meglio le informazioni che confluiscono nel SINP è opportuno abbandonare Linneo e analizzare le singole banche dati messe a disposizione dagli Enti fornitori dei dati, anche perché ampiamente conosciute e alcune con tanti anni di utilizzo, studio ed esperienza alle spalle.

Fornitori del dato	Banca dati	Note
Inail Inail settore navigazione Regioni – Inail	Datore di Lavoro Infortuni Patologie Professionali denunciate e definite Indicatori di Rischio	Dati disponibili nei Flussi Informativi
	Lavoratori esposti ad agenti biologici Lavoratori esposti ad agenti cancerogeni Neoplasia a più bassa azione eziologica - OCCAM Registro Nazionale Mesoteliomi Registro nazionale tumori nasali sinusali Comunicazione Medico Competente Infortuni (Infor.Mo) Malattie Professionali (MAL.PROF.)	Dati già a disposizione di Regioni e Asl per i quali Inail fa attività di supporto (per lo più senza poter leggere e utilizzare i dati). Tutti gli archivi sono oggetto del protocollo di intesa 2015
	Malattie Correlate ex art. 139 t.u. 1965 Quadro informativo RLS.	
Ministero del Lavoro	Anagrafe aziende e occupati Rapporti di Lavoro Attività Ispettiva	
		Dati aggregati anonimi
Regioni	Attività Ispettiva delle ASL Interventi di Prevenzione delle istituzioni preposte	Dati pubblici
Ministero della Salute	Scheda dimissioni ospedaliera	Dati anonimi (manca il CF)
Forze Armate Polizia – VVF	Casi Di Infortunio Generali	Reportistica annuale con dati aggregati anonimi
	Infortuni - Settori Lavorativi	
	Infortuni - Natura e Sede delle Lesioni	
	Orario Accadimento Infortuni Malattie Professionali	

*Sintesi delle banche dati che confluiscono nel SINP per Ente fornitore
(il settore navigazione è considerato ormai integrato negli archivi Inail)*

Nella tabella sono state riaccorpate le banche dati per ente fornitore, eliminando tutte quelle voci che non sono oggetto di cooperazione applicativa (alcune azioni di prevenzione, buone prassi, soluzioni e metodologie) e facendo emergere la vera realtà del SINP: per grandissima parte si tratta di dati forniti da Inail, anche se non per tutti l'Istituto ne è il proprietario.

I dati forniti da Inail, che costituiscono di gran lunga la maggiore fonte informativa, sono di tre tipi:

- i Flussi Informativi, che rappresentano il vero cuore delle informazioni su aziende, infortuni e malattie professionali;
- banche dati mantenute con contratti di servizio per conto del sistema delle Regioni, che Inail non può consultare né utilizzare;
- banche dati proprietarie non ancora condivise: RLS e comunicazioni ex Art. 139.

La novità che interverrebbe con il SINP sarebbe la condivisione dei nominativi degli RLS; per il resto si tratterebbe di banche dati già esistenti: i Flussi da 16 anni, Mal.Prof da ancora prima, Infor.Mo dal 2005, Re.na.M dal 2003, ecc.

La condivisione non apporterebbe aumenti di informazione, perché i contenuti potrebbero essere letti in forma non anonima solo da coloro che possono leggerli già oggi. Inail e gli altri fruitori del SINP vedrebbero dati anonimi e aggregati, oggetto già oggi di pubblicazioni approfondite. Non abbiamo citato i dati ex art. 139 perché sappiamo della loro frammentarietà, anche se potrebbero migliorare in futuro con l'introduzione dell'obbligo di effettuare questa comunicazione online.

I dati del Ministero del Lavoro aggiungono invece un patrimonio informativo rilevante. Per quello che riguarda l'anagrafica delle aziende (pur con le limitazioni dovute alle difficoltà di incrocio fra queste, le unità locali, le unità produttive e le Posizioni Assicurate Territoriali Inail), potrebbero aggiungere informazioni sulle aziende non assicurate da Inail. La vera novità sarebbe tuttavia l'anagrafe dei lavoratori e delle aziende presso cui gli stessi sono occupati. Finalmente sarebbe disponibile il vero denominatore di ogni indagine epidemiologica: i soggetti esposti. Anche questi dati, però, sono soggetti a pesanti criticità che ne hanno limitato l'uso fino ad oggi, pur se disponibili dal 2000: mancando spesso la comunicazione di cessazione del rapporto di lavoro, gli occupati sono sovrastimati. Solo i dati Inps potrebbero supplire a questa funzione fondamentale che è la conoscenza, e quindi anche la sorveglianza a fini preventivi, delle persone nei confronti delle quali deve appunto agire la prevenzione.

I dati delle Regioni sono dopotutto irrilevanti se non per le Regioni stesse. La loro condivisione non può aggiungere nulla, in forma aggregata, al resto dei fruitori del SINP. D'altra parte i veri dati di proprietà delle Regioni non sono questi, ma quelli conferiti da Inail per loro conto, cioè le banche dati mantenute con contratti di servizio, che abbiamo già visto.

I dati del Ministero della Salute sono purtroppo - allo stato - inutili. Il dato sul codice fiscale non è anonimizzato, come per le altre banche dati: non arriva affatto al SINP! Manca anche la data di nascita, in modo da rendere i dati del tutto anonimi. I dati delle schede di dimissione ospedaliera in questa forma sono già da anni disponibili presso il Ministero della salute a un livello di dettaglio maggiore di quello descritto nell'Allegato A del decreto SINP⁶. E' auspicabile che il tavolo tecnico del SINP possa proporre di emendare questo che, si spera, sia frutto più di un errore che di una vera volontà.

Infine i dati di Forze armate, Polizia e Vigili del Fuoco. Come si è accennato in precedenza si tratta, per ragioni di sicurezza nazionale, di dati aggregati e anonimi. Difficile trovarne un uso diverso da mere rilevazioni statistiche: qualsiasi variazione di qualche trend non potrebbe essere spiegata né analizzata se non con dati analitici, per cui sarebbe impossibile ogni utilizzo a fini di prevenzione.

In conclusione: cosa rimane dell'apporto innovativo del SINP che si prefigurava nella prima tabella divisa per quadri? Di seguito l'elenco:

- i nominativi degli RLS
- le comunicazioni ex art. 139
- le anagrafiche delle aziende non assicurate dall'Inail (Mdl)
- le anagrafiche dei lavoratori (Mdl)

Un patrimonio sicuramente rilevante ai fini di un avanzamento delle conoscenze del mondo del lavoro, ma molto lontano dalle intenzioni dei firmatari del protocollo di intesa del 2007.

Il problema della privacy nel SINP

I guai del SINP non sono però finiti; rimane la madre di tutti i problemi e la ragione per la quale, a dieci anni di distanza, non solo non si è ancora scritta una sola riga di codice per costruire il sistema informativo, ma non si è ancora prodotto alcun documento condiviso sulla sua ideazione e strutturazione: la privacy.

⁶ Rapporto annuale SDO 2016 - http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_2651_allegato.pdf

Intanto, vediamo chi di tutti gli enti fruitori del SINP può accedere a dati non anonimi. Questo è importante, perché con i dati personali si possono incrociare informazioni e arrivare al dettaglio dei casi e capire i perché dei fenomeni, mentre con i dati anonimi possiamo solo sapere che le cose accadono.

Di seguito un prospetto sintetico dell'allegato E del decreto SINP, che stabilisce chi può vedere cosa:

Dati anonimi	Dati personali e sensibili
Comitato ex art. 5 D.lgs. 81/2008	Tavolo Tecnico
Commissione ex art. 6 D.lgs. 81/2008	Direzioni Territoriali del Lavoro (per le proprie competenze)
Comitati regionali di coordinamento ex art. 7 D.lgs. 81/2008	VV.F. (per le proprie competenze)
Ministero del lavoro - Direzione generale	INAIL (Infortuni e Malattie professionali)
Direzioni Regionali del Lavoro	Servizi di prevenzione delle ASL
Ministero dell'interno	
Forze armate, forze di polizia e il Corpo Nazionale Vigili del fuoco	
Ministero della Salute	

Sintesi dei privilegi per la consultazione del SINP per Ente fruitore (Allegato E)

La novità è che Inail e le Direzioni Territoriali del Ministero del Lavoro potranno accedere ai dati delle Regioni, le banche dati per le quali Inail offre contratti di servizio, mentre i servizi di prevenzione delle Asl potranno accedere a dati dei lavoratori e delle aziende detenuti dal Ministero del Lavoro⁷. Inoltre, il Tavolo Tecnico potrà assumere il ruolo di *cervello* o di *regista* del sistema, per studiare e organizzare i dati.

I lavoratori, i loro rappresentanti, le parti sociali, gli enti bilaterali, sono esclusi dal sistema. A questi è dedicato un comma dell'articolo 8 del decreto SINP, che prevede la consultazione, almeno una volta all'anno, di dati aggregati e anonimi⁸. Di nuovo, sembra che la montagna abbia partorito un topolino. L'idea di un Sistema Integrato Nazionale per la Prevenzione lascia il posto a un semplice scambio di dati fra Asl, Inail e Ministero del Lavoro. Tutti gli altri attori della prevenzione in Italia non possono né analizzare, né indagare, né studiare: consultano, presumibilmente ricevendo annualmente il risultato di alcune elaborazioni predefinite.

Come se non bastasse, il problema più importante - dal punto di vista della privacy - è l'art. 7 c. 4 del decreto SINP. Questo impone che i dati personali e sensibili non siano immediatamente fruibili, anche da coloro che hanno diritto ad accedervi⁹.

Le implicazioni di questo comma apparentemente neutro sono devastanti, al punto da minare il significato stesso del SINP. Fare prevenzione significa indagare, mettere insieme i dati, incrociarli e pesarli, e auspicabilmente comunicarli: l'essenza di ogni indagine epidemiologica.

⁷ Ci sono anche i Vigili del Fuoco, ma non è chiaro dall'allegato i dati ai quali possono accedere.

⁸ "La partecipazione delle parti sociali, ai sensi dell'articolo 8, comma 5, del decreto legislativo n. 81 del 2008, avviene attraverso la consultazione, almeno una volta all'anno, da parte del Comitato di cui all'articolo 5 del medesimo decreto legislativo, delle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale sui contenuti, elaborati come dati anonimi e aggregati...".

⁹ "Al fine di non consentire l'identificabilità diretta delle persone fisiche interessate, viene assegnato a ciascun soggetto, subito dopo l'acquisizione dei dati e attraverso una struttura organizzativa distinta da quella che operativamente gestisce il SINP, un codice univoco diverso dal codice fiscale. I dati inviati dagli enti, privi degli elementi identificativi diretti, sono archiviati previa separazione dei dati sensibili e giudiziari dagli altri dati. I dati sensibili e giudiziari sono trattati mediante l'utilizzazione del codice univoco".

Tutto questo però non è possibile, perché tutti i campi chiave utili per i collegamenti sono anonimizzati. Tutte le variabili “Codice fiscale” di tutti gli archivi che lo prevedono hanno nell’allegato A l’indicazione: “Anonimizzati ai sensi dell’art. 7 comma 4”.

Dunque non potremmo sapere se un lavoratore malato di mesotelioma abbia lavorato in un’azienda a rischio amianto, oppure se quella stessa azienda abbia avuto altri casi segnalati in archivi diversi. Selezionando un rischio non potremmo sapere quali aziende ne siano interessate, e non potremmo contattarle neanche per inviare una brochure. Il SINP diventa un semplice strumento di reportistica preconfezionata, e non uno strumento di indagine. Per tanto tempo si è sospettato che nel SINP trovassero spazio solo dati anonimi: ora ne abbiamo la certezza.

Probabilmente si potranno trovare escamotage tecnologici per creare un passaggio in più prima di poter accedere ai dati personali e sensibili - per chi ne ha diritto - rispettando così la prescrizione della non immediata accessibilità a questo tipo di dati. Sarà uno dei compiti del Tavolo Tecnico evitare lo svuotamento di significato del SINP, magari attenuando la prescrizione dell’art. 7 citato¹⁰.

Alcuni passi indispensabili per avviare il SINP

Un’ultima criticità del SINP è la rigidità delle informazioni indicate negli allegati tecnici ai sensi dell’art. 3 c. 5 del decreto SINP: ogni aggiunta o variazione delle 1210 variabili indicate nell’allegato A necessita di un nuovo Decreto inter Ministeriale, analogo al decreto SINP stesso¹¹.

A distanza di più di due anni dall’emanazione del decreto i dati sono inevitabilmente cambiati, anche sostanziosamente. Per esempio il Settore Navigazione è stato interamente integrato con le altre aziende assicurate dall’Inail, l’introduzione degli Open Data Inail ha comportato l’introduzione di nuove variabili per descrivere la definizione di infortuni e MP, eliminando le vecchie. Mal.Prof e Infor.Mo hanno subito pesanti ristrutturazioni, e così via. I sistemi informativi sono cosa viva, devono cambiare per adattarsi continuamente alla realtà: vincolare ogni cambiamento a un processo che coinvolge il Tavolo Tecnico, tre Ministeri, il Garante della Privacy e la Conferenza delle Regioni, significa negare ogni dinamicità - e quindi efficacia - al sistema.

Per far partire il SINP è dunque necessario modificare gli allegati tecnici per adeguarli alla fotografia attuale delle 1210 variabili indicate, sperando che fra due anni non ci si ritrovi nella situazione di oggi, e che magari (visto che si tratta di un DM) si debba tentare di modificare il decreto SINP stesso, per eliminarne le rigidità. Basta ciò per dire che per una fattispecie come il SINP, per molti aspetti, una decretazione - anche tecnica - statica e immutabile nel tempo, è assai inadeguata e controindicata.

Il secondo passo necessario è dare degli obiettivi al SINP: non può essere produttivo consultare 1210 variabili semplicemente distribuendole in sei quadri, magari con qualche filtro generico per selezionare un sotto insieme di milioni di record. Per ognuno dei sei quadri si dovranno costruire strumenti informativi per obiettivi di prevenzione specifici, magari incrociando i dati al posto dei fruitori, visto che questi potranno avere difficoltà a farlo.

Un altro passo è quello riguardante il tema generale, fondamentale, della qualità dei dati: dati corretti di per sé, dati prodotti ed assemblati anche tenendo conto degli obiettivi *non solo di servizio* per i quali saranno utilizzati. Dove per qualità si intende non solo la congruità, la precisione e l’esattezza del dato, ma anche

¹⁰ L’articolo 7 c. 4 ha la sua ratio in un parere del Garante della Privacy che prescriveva il rispetto dell’art. 22 c. 6 del Codice della Privacy, che prevede appunto la non immediata accessibilità dei dati sensibili. Tale articolo, oggi abrogato con l’entrata in vigore del GDPR UE 679/2016, non sembra avere equivalenti nel nuovo testo.

¹¹ “Gli allegati di cui al comma 4, fermo restando quanto previsto all’articolo 2, comma 5, sono modificabili con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro della salute, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, sentito il garante per la protezione dei dati personali, acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano...”.

l'utilità dei contenuti, la compatibilità con altre informazioni, la necessità di collegamento con altre basi di dati.

Ancora, è necessario recuperare i grandi assenti del sistema: i dati sanitari del Ministero della Salute e i dati previdenziali dell'Inps. Abbiamo già visto che le novità informative di questo SINP sono piuttosto limitate rispetto alla mole di informazioni già in possesso dei fruitori. Così tanti anni di gestazione potrebbero portare a un sostanziale inutilizzo del sistema e ad una esistenza puramente formale. L'integrazione dei dati a disposizione del Ministero della Salute e dell'Inps porterebbe sicuramente ad un reale avanzamento delle conoscenze in tema di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e a nuove possibilità d'indagine.

Infine la questione dei destinatari, che dovrebbero essere sostanzialmente *tutto il paese* e che ad ora piuttosto coincidono essenzialmente con i fornitori: con parte - solo parte - delle istituzioni afferenti al Sistema. Invece di tendere ad una conoscenza diffusa (a partire da mondo del lavoro, sistema delle imprese, datori di lavoro e loro rappresentanti e tecnici, lavoratori e loro rappresentanti, che per lo stesso 81 sono al centro delle responsabilità e delle azioni che hanno a che fare con il lavoro, le tutele, il rapporto tra rischi e conseguenze sulla salute), si crea un circuito chiuso, assai poco virtuoso, dove i fornitori fruiscono e i fruitori forniscono, senza curarsi se ci sono altri fornitori e se la platea dei fruitori è completa. Questo limite deriva in parte dall'art. 8, che però non esimeva da successive interpretazioni chiuse o aperte: finora sembra sia stata scelta, con il Decreto, un'interpretazione del tutto chiusa.

I Flussi Informativi per la prevenzione nei luoghi di lavoro

I Flussi sono un sistema informativo ben consolidato, con 16 anni di esperienza alle spalle. Nel 2009 - a sette anni dalla nascita - sarebbero dovuti diventare parte del SINP, integrando le altre banche dati previste dall'81/08. Poi, come si è visto, le strade si sono divise, anche per non perdere le esperienze d'uso acquisite da centinaia di utenti specialisti della prevenzione: ad aspettare il decreto SINP si sarebbe corso il rischio di fermarsi, e così si è preferito dividerne i destini.

Mossa azzeccata, con il senno del poi, anche se all'epoca sembrava azzardata. Il fatto è che il motore dei Flussi Informativi è il *work in progress* permanente, erede dello spirito del protocollo 2002 e poi di quello del 2007, che è stato portato avanti senza sosta. Ogni anno e per ogni edizione si sono introdotte novità, per tutti i sedici anni dei Flussi: modelli di lettura, indagini in settori specifici, metodi di programmazione delle attività di prevenzione, raccolte di esperienze di progetti di prevenzione. Dietro questo cantiere permanente, una intensa attività di un gruppo di lavoro ampio e affiatato, capace di ragionamenti di alto livello e, allo stesso tempo, capace di entrare nel dettaglio della qualità dell'informazione raccolta in una particolare variabile.

Ancora oggi i Flussi mantengono la loro tradizionale capacità di produrre nuovi stimoli e nuove idee da offrire ai loro utenti, perché in fondo la strada verso la prevenzione non è altro che una ricerca permanente per tenere alta l'attenzione. Grazie a questo i Flussi rimangono oggi l'unico sistema informativo a disposizione per le attività di prevenzione. Certamente esistono altre banche dati - come abbiamo già visto - ma i dati dei Flussi sono gli unici a coprire sistematicamente 3,5 milioni di aziende per anno e circa 16 milioni di lavoratori. Se ci si è dilungati in questa introduzione ai Flussi è perché è esattamente questo lo spirito che manca alla visione del SINP nella declinazione che ne fa il DM: percorsi di indagine, analisi innovative, metodi di programmazione di attività, obiettivi di prevenzione concreti.

I percorsi di lettura nei Flussi Informativi

Un esame sommario del menu dei Flussi Informativi è istruttivo per capire la logica con la quale questi sono costruiti. Non si tratta di una banca dati statistica, anche se quella rimane uno strumento essenziale. La poca reportistica prodotta serve solo a orientare l'utente verso ciò che è essenziale per la prevenzione: la distribuzione e gravità di infortuni e malattie professionali e la loro relazione con i comparti produttivi e il territorio.

I dati dei Flussi Informativi sono soprattutto i dati assicurativi dell'Inail, anche se si sono inglobate anche dati esterne. In particolare i dati, che poi sono quelli già visti parlando del SINP, riguardano:

- informazioni su Aziende e PAT (Posizioni Assicurative Territoriali) per gli anni dal 2000 al 2016¹². Si tratta di circa 3,5 milioni di aziende e 3,8 milioni di PAT per ogni anno, delle quali conosciamo le attività produttive e gli addetti, stimati mediante le masse salariali;
- informazioni su più di 10 milioni di infortuni da 2000 al 2016. Oltre ai dati di ogni singolo lavoratore, se ne conoscono gli esiti (le lesioni subite) e le modalità di accadimento;
- informazioni su quasi 800.000 malattie professionali dal 1994 al 2016. Oltre ai dati del singolo lavoratore si conoscono patologie, agenti causali, esiti e gravità delle malattie.

¹² Al momento è in corso l'importazione dei dati 2017.



Il menu principale dei Flussi Informativi con la visione circolare delle cinque macro attività offerte dal sistema

Senza entrare nel dettaglio delle molte funzionalità che si sono accumulate negli anni, importa ora l'organizzazione e la logica dei contenuti. Flussi Informativi non è una banca dati statistica da consultare, anche se può anche essere usata come tale: piuttosto è un insieme di **strumenti** con i quali è possibile **produrre** risultati: il tratto distintivo è l'operatività volta al raggiungimento di obiettivi. Nella figura qui sopra, si vedono le cinque macro attività offerte dal sistema, delle quali l'analisi dei dati è solo una: e anche questa parte permette percorsi personalizzabili di aggregazione dei dati, ricerche puntuali e indicatori.

L'organizzazione del sistema è circolare: le conoscenze permettono di programmare in maniera **mirata** le risorse e le attività, le quali portano a contatto con la realtà, mediante progetti specifici, da approfondire raccogliendo altre informazioni.

La condivisione delle esperienze permette di far circolare le idee e indicarne di nuove; consente correlazioni fra fenomeni, incroci con altre fonti informative, da sperimentare direttamente sui dati grezzi, portando a nuova conoscenza, che potrà ispirare nuove iniziative da programmare e nuove esperienze sul campo. Questa circolarità fra conoscenza e azione è appunto il *work in progress* permanente al quale si è ispirato il Protocollo di intesa del 2007, e che poi - purtroppo - non sembra esser stato recepito nel decreto SINP.

Conoscere

La conoscenza non è semplicemente un'esposizione di *quadri* da consultare. Certo, se ci si limita a semplici tavole di numerosità dei fenomeni superficiali - quanti infortuni, quante MP, percentuali di variazione rispetto all'anno precedente - sono sufficienti le dieci tavole che circolano sulla carta stampata, ma non è questo che ci permetterebbe di sapere dove agire per cambiare i trend, per contribuire alla prevenzione, ossia al miglioramento delle condizioni di lavoro, all'attenuazione/eliminazione dei rischi, ecc.

DATI
Schede analitiche
Dati sintetici
▶ Cruscotto salute e sicurezza
▶ Dati nazionali
▶ Aziende e addetti 2000 - 2016
▶ Infortuni 2000 - 2016
▶ Malattie professionali 1994 - 2016
Indicatori
Ricerche personalizzate

Conoscere per prevenire può significare arrivare fino al dettaglio del singolo infortunio o della singola malattia, per capire come sia potuto accadere un danno a un lavoratore, ma come fare a leggere milioni di record? I filtri sono strumenti inutili se ci servono analisi di casi singoli.

I Flussi offrono quattro strumenti: i **dati sintetici**, che consistono in percorsi guidati di dati aggregati interattivamente, con i quali è possibile cogliere fenomeni inattesi. Questi possono poi essere approfonditi mediante **ricerche personalizzate**

su dati puntuali; quindi - una volta individuati casi singoli o aziende singole da studiare - possono essere utilizzate le **schede analitiche** di singoli casi di infortunio o MP, oppure una scheda analitica di tutte le informazioni disponibili su un'azienda (storia infortunistica, MP e indicatori di rischio). Gli **indicatori** infine, sono uno strumento alternativo ai dati sintetici per far emergere fenomeni inattesi.

Come si vede, la conoscenza è il frutto di un processo continuo e non un semplice insieme di tavole statiche.

Programmare

La programmazione degli interventi preventivi, di vigilanza e di assistenza ad aziende e lavoratori, è il fine e il vero obiettivo dei Flussi Informativi, senza il quale le conoscenze rimarrebbero numeri insignificanti. D'altra parte le aziende da sorvegliare sono troppe: solo quelle assicurate da Inail sono più di 3,5 milioni, mentre gli operatori con funzioni di prevenzione e vigilanza sono solo qualche migliaio.

È necessario allora economizzare gli sforzi stabilendo delle **priorità** e mirando al meglio gli obiettivi, evitando attività non efficaci: in breve, **programmare**, e programmare **sulla base di conoscenze organizzate**. Sappiamo che solo (o prevalentemente) nel 5% delle aziende si verificano eventi dannosi alla salute dei lavoratori, percentuale che corrisponde al principale obiettivo LEA dei servizi di prevenzione delle Asl. Come fare per concentrarsi proprio su quel 5%? Si tenga poi conto che non è sufficiente compiere un'ispezione o promuovere un intervento di sensibilizzazione: sappiamo di tanti eventi anche gravi verificatisi subito dopo interventi di vigilanza. Oltre ad azzeccare l'azienda da sottoporre a qualche intervento, è necessario anche mirare all'attività specifica che più probabilmente potrebbe provocare un danno alla salute.

PROGRAMMAZIONE
Programmazione attività infortuni
▶ Settori/comparti prioritari
▶ Sottogruppi di popolazione
▶ Liste di aziende con infortuni gravi
▶ Liste di aziende con eventi sentinella
▶ Liste di aziende random

trebbe provocare un danno alla salute.

In questo ci vengono in soccorso le schede di programmazione dei Flussi mediante dieci strumenti: cinque per le attività sugli infortuni e cinque per quelle sulle malattie professionali. Senza entrare nel dettaglio, la ratio delle schede è quella di permettere di ottenere elenchi di attività produttive sulle quali porre prioritariamente l'attenzione (schede 1 e 2 sia di infortuni che di MP) e creare liste di aziende nei confronti delle quali concentrare prioritariamente le risorse (schede 3, 4 e 5 sia di infortuni che di MP).

PROGRAMMAZIONE

- Programmazione attivita' infortuni
- Programmazione attivita' MP
- ▶ Scheda 1 - Settori/comparti prioritari
- ▶ Scheda 2 - Patologie prioritarie
- ▶ Scheda 3 - Liste di aziende
- ▶ Scheda 4 - Eventi sentinella
- ▶ Scheda 5 - Malattie professionali

Le **priorità** per comparto produttivo sono pensate per essere strumento di indirizzo a disposizione dei servizi di prevenzione regionali o dei dirigenti e operatori delle Asl, mentre le **liste di aziende** - che tengono ovviamente conto delle priorità stabilite al livello più alto - sono lo strumento dedicato agli operatori "sul campo", in modo da **massimizzare l'efficacia** delle loro azioni mirandole alle aziende presso le quali più probabilmente si potrebbe verificare un danno ai lavoratori.

Le liste vengono formate attraverso tre strumenti distinti e complementari fra loro - sia per infortuni che per MP - ognuno capace di mirare in maniera diversa: non solo l'azienda nel suo complesso, ma anche solo alcune delle sue attività.

Integrare informazioni, condividere e sperimentare

Come si è già accennato in precedenza, i Flussi avrebbero dovuto costituire il nucleo di partenza del SINP, quindi già dall'inizio si è progettato uno spazio nel quale integrare le informazioni con altre banche dati: le aree tematiche. Questo spazio è un *work in progress* ancora in atto; tuttavia, nella sezione *Infortuni mortali* si sono già integrati con successo gli archivi di Flussi con quelli di **Infor.Mo.**: si è trattato di un'integrazione reale, non di una semplice giustapposizione, compiuta - per ogni singolo caso presente in entrambi gli archivi - unendo le informazioni disponibili.

AREE TEMATICHE

- Settore agricoltura
- Settore edilizia
- Settore navigazione
- Infortuni mortali
- Malattie professionali

Lo stesso processo è stato portato avanti rispetto alle MP Inail e al sistema **Mal.Prof** (anche se ancora a livello sperimentale), collegando uno per uno i lavoratori presenti in entrambi gli archivi e sommandone le informazioni. Per il *Settore agricoltura* si sono importate le informazioni relative alle aziende e ai lavoratori assicurati da Inail, ma raccolte e presenti negli archivi DMAG (denuncia di manodopera agricola) tenuti da

Inps. L'integrazione è ancora in corso (si tratta di ricondurre infortuni e Mp presenti in Inail alle aziende provenienti da Inps), ma si è già potuto utilizzare un denominatore che in Inail mancava. Il Settore navigazione contiene i dati ex Ipsema, ancora in attesa di essere integrati con i Settori Pesca e Navigazione in acque interne, assicurati da Inail. Infine il Settore edilizia è ancora solo un progetto: si dovrebbero integrare le aziende edili di Inail con le aziende che denunciano l'apertura di cantieri presso le Asl e le denunce di nuova opera presenti in Inail.

DOCUMENTAZIONE

- Esperienze e studi
- Manuali

STRUMENTI

- Download dei dati
- Segnalazioni
- Elenco degli utenti dei Flussi Informativi
- Link al portale Inail - istruzioni

Collegando i dati potremmo individuare i cantieri edili effettivamente operanti, assegnando loro degli indicatori di rischio e quindi priorità di intervento.

Questi pochi esempi, per quanto ancora in divenire, ci mostrano cosa significhi veramente integrare archivi, ottenere cioè informazioni che non si avrebbero consultandoli separatamente, come sembra essere previsto per il SINP.

Condivisione e sperimentazione - le ultime due macro sezioni di Flussi - sono due facce della stessa medaglia. Il sistema permette a tutti gli utenti di scaricare autonomamente (download dei dati) gli archivi dei Flussi del proprio territorio, in modo da elaborarli liberamente, per lo più per la formazione di atlanti regionali o per studi di particolari casistiche. Il prodotto di queste elaborazioni viene raccolto periodicamente e pubblicato nella sezione *Esperienze e studi*, in modo che anche altri possano ripetere l'esperienza. Il complesso degli studi e

delle esperienze, insieme con *L'Elenco degli utenti dei Flussi Informativi*, permette il formarsi di una rete nella quale chiunque può contattare gli altri utenti per scambi di idee o supporto.

Il protocollo di intesa Inail, Regioni e province autonome e Ministero della Salute

I Flussi Informativi sono cresciuti autonomamente dal SINP, costruendo strumenti e integrando dati, fino a quando si è arrivati a una nuova svolta con la stipula del nuovo Protocollo di intesa Inail - Regioni - Ministero della Salute del dicembre 2015.

L'intesa prevede lo scambio di dati fra Inail e Regioni, riportando nell'allegato del protocollo l'elenco delle banche dati oggetto della condivisione:

Ente fornitore	Banca dati	
Inail (includere le banche dati per le quali offrire solo supporto tecnico)	Flussi Informativi per la Prevenzione	
	Sistema Informativo per la sorveglianza delle malattie professionali MAL.PROF.	
	Sistema Informativo per la sorveglianza degli infortuni mortali e gravi Infor.Mo	
	Registro Nazionale dei casi di neoplasia di sospetta origine professionale (Registro Nazionale dei Mesoteliomi - ReNaM, Registro Nazionale Tumori Naso-Sinusali - ReNaTuNS, Registro Nazionale dei casi di neoplasia a bassa frazione eziologica).	
	Sistema Informativo per la comunicazione da parte del medico competente di dati aggregati sanitari e di rischio ai servizi competenti per territorio	
	Sistema Informativo relativo alla registrazione degli esposti a cancerogeni	
	Sistema informativo per la comunicazione dei nominativi dei Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza	
Inail - Inps	Sistema Informativo integrato per il monitoraggio della salute dei lavoratori WHIP, Work History Italian Panel — Salute	
Regioni	Sistema Informativo per la rilevazione delle attività di vigilanza e prevenzione della pubblica amministrazione	
	Sistema informativo riferito alla banca dati delle prescrizioni, come risulta nell'Atto di Indirizzo per l'anno 2014 del Comitato ex art. 5 del D.Lgs 81/2008	
	Sistema Informativo per il monitoraggio e la valutazione di efficacia delle attività dei Comitati regionali di Coordinamento	

Elenco delle banche dati oggetto del protocollo di intesa Inail – Regioni e Province autonome del dicembre 2015

Flussi Informativi sono una delle banche dati da condividere, come in passato, a partire dal 2002; cosa più importante è però la condivisione delle altre banche dati, le stesse previste anche dal SINP (archivi evidenziati), con l'aggiunta della banca dati sulle verifiche periodiche dei macchinari, mantenuta in passato dall'ISPESL, WHIP salute (che è già una integrazione di dati Inail e Inps) e i sistemi informativi su prescrizioni e valutazioni di efficacia.

La convenzione non è ancora applicata, perché si è ancora nella fase della stipula di ulteriori convenzioni, una per regione, come previsto dal Protocollo. Ci si trova lo stesso, però, nella prospettiva di un "SINP parallelo", con la differenza sostanziale che i Flussi Informativi sono un sistema maturo, funzionante e già diffuso nel territorio, mentre il SINP è ancora in fase di ideazione, con tutti i problemi in parte già accennati. Due delle banche dati presenti nella tabella presentata più sopra - Infor.Mo e Mal.Prof. - sono già integrate in Flussi. Le rimanenti banche dati fornite da Inail sarebbero agevolmente integrabili con tempi ridotti e senza cooperazioni applicative, visto che è Inail stessa a mantenerle. Cosa mancherebbe a questo nuovo sistema informativo integrato rispetto al SINP? Sostanzialmente, l'abbiamo visto, i dati forniti dal Ministero del Lavoro, che però potrebbero essere ottenuti, con un livello di qualità superiore, da Inps.

Nonostante queste prospettive, la convenzione non è applicata da quasi tre anni: non soltanto - crediamo - per via dei ritardi nelle convenzioni con le singole regioni. Dopotutto le banche dati elencate nella tabella più

sopra sono già a disposizione del sistema delle Regioni; ognuno può integrare autonomamente i dati secondo necessità, dunque le informazioni esistenti sono già sufficienti. Un avanzamento delle conoscenze e un salto di qualità significativo potrebbe realizzarsi soltanto andando oltre le informazioni sui danni, per concentrarsi sui rischi, sulle storie lavorative e sulla salute dei lavoratori.

Si tratta della stessa conclusione che abbiamo tratto parlando del SINP, osservando l'assenza dei due Enti che potrebbero fare la differenza: l'Inps e il Ministero della Salute. Il primo non è incluso né nei fornitori né nei fruitori del SINP, il secondo ne farebbe parte, ma abbiamo visto l'impossibilità di integrarne i dati.

Parte 2 - Cosa fare? Proposte per il futuro dei sistemi informativi

I Flussi Informativi e il SINP sono lo stesso sistema informativo

Da quello che è stato detto nella prima parte, è evidente che Flussi e SINP trattano gli stessi dati per gli stessi scopi. Avrebbero dovuto fondersi con il Decreto SINP, ma se si è deciso di divaricare le strade è perché il sistema informativo sopravvivesse durante la lunga, poi rivelatasi lunghissima, strada della istituzionalizzazione del sistema in una legge dello stato.

Oggi i **Flussi Informativi sono l'unico sistema di conoscenza a disposizione** per la prevenzione dei danni da lavoro, anche se finora hanno una platea di destinatari che è ben più ristretta di quella prevista dall'art. 8 dell'81. Trascurare questo fatto significherebbe ripiombare agli anni precedenti la 833 del '78, alla completa cecità e impotenza del sistema, alle convinzioni sull'impossibilità di prevedere e prevenire la fatalità degli eventi.

La proposta è dunque di proseguire nella piena applicazione del protocollo di intesa Inail-Regioni del 2015, mantenendo vive le competenze e l'esperienza accumulata in tanti servizi di prevenzione e in tanti operatori. Infatti i Flussi hanno fatto in certo modo in tutti questi anni le veci del SINP, anche senza essere istituzionalizzati in una norma specifica, dal momento che questa posizione era riservata al SINP. Differenziarsi per far sopravvivere una parte del sistema in attesa di condizioni ambientali migliori è (ed è stata) senza dubbio una strategia evolutiva positiva e potenzialmente vincente.

I Flussi Informativi come laboratorio del SINP

Alimentare i Flussi Informativi, invece di concentrarsi sul SINP, ha costituito perdita di tempo e spreco di risorse? No, anche gli ultimi dieci anni lo hanno dimostrato. I Flussi sono un sistema vivo che ha accumulato molte esperienze, innanzitutto sui metodi di utilizzo dei dati per programmare efficacemente le attività di prevenzione. Tali esperienze sono oggi a disposizione del SINP, sia come competenze dei gruppi di lavoro, che come conoscenze degli operatori. Il SINP impiegherebbe altri dieci anni solo per svilupparle di nuovo.

Se si darà seguito all'integrazione delle banche dati previste dal protocollo del 2015, non sarà tempo sprecato: sarà tempo guadagnato per il SINP. Abbiamo visto infatti che la maggior parte di queste dovranno confluire nel SINP, quindi le esperienze di integrazione e di utilizzo saranno tanto più preziose e faranno risparmiare tempo e risorse.

Quando il SINP dovesse entrare pienamente in funzione, come strumento efficacemente utilizzato dal sistema, i Flussi manterrebbero pur sempre opportunamente una funzione di *Laboratorio sperimentale*, grazie alla maggiore agilità di questo sistema rispetto all'inevitabile maggiore rigidità del SINP.

Cosa fare per avviare il SINP: ripartire dal protocollo del 2007

La strada del SINP è ancora lunga, perché - come ampiamente argomentato - il Decreto SINP contiene non poche inadeguatezze e presenta criticità che andrebbero risolte. Sono probabilmente sopravvalutate le criticità sollevate dal Garante della Privacy, e sono a nostro avviso individuabili - come vedremo - soluzioni alle criticità principali: anonimizzazione dei dati, rigidità delle variabili, restrizione dei destinatari, in modo da disegnare un sistema aperto e partecipato (come nello spirito della Legge 123).

In caso contrario, si andrà verso un sistema molto formale e assai poco utile, se non addirittura per certi versi potenzialmente controproducente per i sistemi informativi esistenti, perché vanificherà la forza dell'art. 8 del '81.

Negli ultimi anni la discussione pubblica, anche a livello istituzionale e sociale, su cosa dovesse diventare il SINP, sulle criticità da superare, sulle strategie e gli obiettivi concreti, si è apparentemente arrestata: ciò non ha certo giovato al sistema. Non è affatto scontato come debba essere costruito un sistema **efficace** che non sia una semplice lista di dati divisa in quadri. I quadri vanno **riempiti** di idee, strategie, contenuti, obiettivi concreti.

Se non si vuole fare un SINP **poco efficace e privo di concrete prospettive all'interno del Sistema della prevenzione** - come se questa dovesse essere l'inevitabile conseguenza del Decreto 183 - è necessario riprendere la discussione interrotta nel 2007, della quale si è già ampiamente trattato. Circa 10 anni or sono, uno di noi cercò di rappresentare graficamente, in un unico quadro, gli aspetti più rilevanti del sistema: ci sembra che questa rappresentazione sia tuttora adeguatamente indicativa.



Oltre alla triade lavoro-rischi-danni non va omessa la fondamentale importanza, all'interno del sistema informativo, di una raccolta fruibile delle *risposte* ai problemi: interventi risolutivi o quanto meno di contenimento dei rischi, bonifiche, ecc.

Bisogna ripartire da qui. I quadri sono in realtà un sistema circolare con delle funzioni e dei ritorni. Più avanti faremo delle proposte concrete per avviare finalmente una discussione costruttiva sulle finalità e il funzionamento del SINP; prima però dobbiamo sgombrare il campo dai tre problemi lasciati aperti dal Decreto SINP, proponendo soluzioni, a nostro parere, del tutto fattibili: il problema privacy, la staticità dei dati, i destinatari.

Anonimizzazione: non è detto che i dati debbano essere anonimi

Anonimizzare significa distruggere irreversibilmente le informazioni che potrebbero identificare un soggetto (secondo la definizione del GDPR). Nell'allegato A del decreto SINP si è deciso di anonimizzare i dati personali, **anche se ciò non è previsto nell'articolo del decreto stesso.**

All'art. 7 c. 4 del Decreto SINP **non** si parla di anonimizzazione, ma solo dell'uso di un **codice univoco** arbitrario per identificare i soggetti. Quindi i soggetti **si possono identificare**, non è vero che il Garante della Privacy abbia imposto l'anonimizzazione dei dati¹³. Infatti la prescrizione è fra le misure di **sicurezza**, non nell'elenco dei dati contenuti nel SINP. Perché allora **distuggere l'informazione** e rendere completamente inutile il SINP?

Il problema è estremamente serio, perché **pregiudica l'esistenza stessa di un sistema informativo** integrato. La previsione dell'anonimizzazione infatti è contenuta nell'Allegato A, che può essere cambiato solo con un Decreto Ministeriale analogo al Decreto SINP:

Art. 7.

Misure di sicurezza e responsabilità

4. Al fine di non consentire l'identificabilità diretta delle persone fisiche interessate, viene assegnato a ciascun soggetto, subito dopo l'acquisizione dei dati e attraverso una struttura organizzativa distinta da quella che operativamente gestisce il SINP, **un codice univoco diverso dal codice fiscale**. I dati inviati dagli enti, privi degli elementi identificativi diretti, sono archiviati previa separazione dei dati sensibili e giudiziari dagli altri dati. I dati sensibili e giudiziari sono trattati mediante l'utilizzazione del codice univoco.

27-9-2016

Supplemento ordinario n. 42/L alla GAZZETTA UFFICIALE

Serie generale - n. 226

Macro Categoria		Categoria Dati	Variabile	Descrizione campo	Tipo	Lunghezza	Modalità di codifica	Proprietà del dato	Qualità del dato
		Dati di lavoro	identificativo datore di lavoro	carattere	9			Inail	
			codice fiscale	carattere	16			Inail	
			partita iva	carattere	11			Inail	
			codice fiscale infortunato	carattere	16			Inail	Anonimizzati ai sensi dell'art. 7 comma 4
			cognome	carattere	40			Inail	Anonimizzati ai sensi dell'art. 7 comma 4
			codice fiscale infortunato	carattere	16			Inail	Anonimizzati ai sensi dell'art. 7 comma 4
		Anagrafica info	provincia nascita	carattere	3	Primi tre byte di ISTAT	Inail		
			nazione di nascita	carattere	4	Tabella nazioni	Inail		
			cittadinanza	carattere	4	Tabella cittadinanza	Inail		
			indirizzo residenza	carattere	50		Inail		
			comune residenza	carattere	8	Tabella Comuni/STAT_ASLS	Inail		
			provincia residenza	carattere	3	Primi tre byte di ISTAT	Inail		



La descrizione "Anonimizzati ai sensi dell'art. 7 c. 4" ricorre per tutte le variabili che identificano i soggetti in tutte le banche dati¹⁴. Il danno è fatto: i dati in questo modo sarebbero inservibili.

Il Garante aveva prescritto solo una misura di sicurezza in più, cioè di utilizzare un codice univoco (decodificabile per chi ha diritto a consultare dati personali) al posto del codice fiscale. In questo modo, in caso di furto di dati, il malintenzionato dovrebbe procurarsi anche la tabella di decodifica dei codici personali, conservata in un'altra banca dati. Questa procedura di sicurezza oggi ha un nome e si chiama pseudonimizzazione (GDPR, art. 4 c.5), ma era già chiara nell'articolato e nei pareri del Garante.

La soluzione del problema della privacy - sfuggita per qualche ragione agli estensori del Decreto SINP - è quella di prevedere all'art. 7 c. 4 la **pseudonimizzazione** e non l'anonimizzazione dei dati. Di conseguenza nell'allegato A dovrebbe essere inserita la dicitura "Pseudonimizzati ai sensi dell'art. 7 c. 4". In questo modo tutte le banche dati potrebbero dialogare fra loro e il sistema potrebbe prendere vita.

¹³ Il Garante è intervenuto in entrambi i pareri rilasciati per il Decreto SINP proponendo modifiche all'art. 7 c. 4.

¹⁴ Non è sempre così, per esempio i dati di Infor.Mo non hanno il codice fiscale anonimizzato, mentre quelli di Mal.Prof si, ma dobbiamo considerarla una distrazione dell'estensore dell'allegato.

La staticità del decreto ex art. 8

Un altro aspetto fondamentale, che se non risolto minerebbe alle fondamenta l'esistenza stessa di un sistema informativo - di qualsiasi sistema informativo - riguarda la flessibilità e il dinamismo nella raccolta delle informazioni. Il SINP che sembra uscirne allo stato attuale è invece assolutamente statico: le informazioni contenute sono descritte fino al dettaglio di ogni variabile (vedi sopra). Ogni aggiunta o variazione delle circa 1210 variabili indicate nell'allegato A necessita di un nuovo Decreto inter Ministeriale, analogo al decreto SINP stesso.

Abbiamo visto che già oggi i dati sono cambiati e si dovrà scrivere un nuovo decreto, e se poi i dati cambiano ancora? L'errore, ancora una volta, è stato commesso in fase di scrittura dell'allegato A. Il Garante ha la sacrosanta pretesa - quale tutore della privacy di tutti noi - di conoscere la tipologia di dati da condividere e se sono il minimo indispensabile per gli scopi ai quali devono assolvere. Nessuno però ha mai preteso di sapere se una variabile sia numerica o testuale o il numero massimo di byte che può contenere!

L'errore di fondo è però confondere l'informazione con le variabili contenute in una base di dati. Per esempio, l'informazione può essere la risposta che Inail ha dato a una denuncia: questa può essere immagazzinata in una sola variabile, com'era all'epoca della stesura degli allegati del DM, oppure in tre distinte variabili, com'è oggi. L'informazione è la stessa, ma il tracciato è diverso.

Ciò che interessa è l'**equivalenza informativa**, e se l'informazione contiene dati sensibili o dati giudiziari, nel qual caso è necessario prevedere la possibilità di separarli fisicamente dai dati personali. L'allegato A andrebbe dunque riscritto elencando le **informazioni** al massimo dettaglio e definendo - per ognuna - la tipologia (personale, sensibile, giudiziaria), i trattamenti e i destinatari. In questo modo le notizie su una nave e sull'armatore, per fare un altro esempio, non richiederebbero la riscrittura dell'allegato solo perché - da fonte ex IPSEMA - sono ora dati Inail.

I destinatari del SINP

L'allegato E del Decreto SINP identifica i fruitori del sistema: questi sono esattamente i fornitori dei dati già visti, con l'aggiunta dei comitati ex art. 5, 6 e 7 della 81/08. E le parti sociali? I sindacati, i rappresentanti dei lavoratori, le associazioni datoriali, centri studi, di ricerca e il mondo delle Università? Partecipano solo nella misura in cui sono rappresentati nei comitati appena citati.

Se nel 2007 poteva ancora essere concepibile un sistema informativo per i **controllori** (unici fruitori dei dati nell'allegato E), oggi - con l'affermarsi di figure quali RLS, RSPP, medici competenti, associazioni, enti bilaterali e consulenti aziendali - questa previsione è anacronistica. L'allegato E andrebbe dunque riscritto prevedendo una partecipazione delle parti sociali anche nella vita del SINP. Pur mantenendo il vincolo della fruizione di dati anonimi, si potrà lo stesso produrre dati di dettaglio opportunamente integrati.

Last but not least, la cosa più importante: se si vogliono veramente integrare i dati in un sistema è necessario sapere prima a chi e a cosa devono servire.

Art. 3.

Dati contenuti nel SINP

5. Gli allegati di cui al comma 4, fermo restando quanto previsto all'articolo 2, comma 5, sono modificabili con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro della salute, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, sentito il garante per la protezione dei dati personali, acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto dei criteri fissati dal presente decreto.

Art. 2.

Finalità ed ambito di applicazione

I contenuti disponibili - ivi compresi i livelli di accesso, le chiavi di ricerca e i criteri di lettura delle informazioni - sono correlati alle specifiche funzioni e ruoli, precisamente indicati negli allegati E) e F). I contenuti degli allegati E) e F) non sono suscettibili di modifica secondo la procedura prevista all'articolo 3, comma 5.

Se nel suo Decreto il SINP si è ridimensionato in una collezione sterminata di numeri è perché è stato interrotto il movimento di idee attivato nel decennio precedente e mantenuto e confermato nel protocollo d'intesa del 2007.

Riprendere oggi questo percorso, questa modalità virtuosa, significa chiedersi quali sono le attività da supportare a favore della salute e sicurezza sul lavoro: prevenzione con tutte le sue componenti, assistenza, informazione, vigilanza, controllo, supporto a obiettivi LEA? È possibile oggi fare prevenzione senza la collaborazione - e la partecipazione ai sistemi informativi - delle organizzazioni datoriali e dei lavoratori? Probabilmente bisognerà ridisegnare i ruoli di questi soggetti, di queste organizzazioni, ma anche dei fruitori tradizionali dei dati.

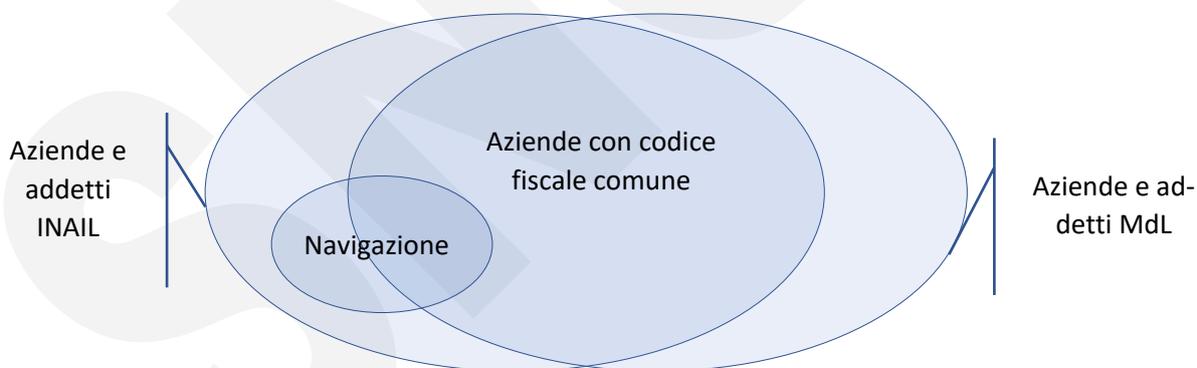
Cosa si potrebbe fare: esempi e proposte di integrazione

Supponiamo di superare il problema dell'anonimizzazione e di avere un codice identificativo univoco, comune a tutte le fonti informative, per identificare sia i lavoratori che le aziende (*pseudonimizzazione* ex art. 4 c. 5 GDPR). A questo punto **tutte** le fonti informative potrebbero dialogare fra loro con la possibilità di incrociare le informazioni. Non si può, naturalmente, incrociare tutto con tutto, senza creare un mostro informatico.

Ci vengono però in soccorso i *quadri* previsti dall'art. 8 della 81/08, fermo restando che anche all'interno di questi sono necessari degli **obiettivi** informativi, per non correre il rischio di una proliferazione incontrollata di analisi. Di seguito alcuni esempi che possono anche fungere da proposte per il nuovo SINP.

Quadro produttivo e occupazionale

Il primo esempio è un'ipotesi di incrocio fra le aziende (e addetti) di fonte Inail, ex Ipsema e Ministero del lavoro, per "coprire" una buona parte di lavoratori che mancano a Inail. Potrebbe essere utilizzato come nuovo parametro per obiettivi LEA o per l'individuazione di attività da sottoporre a sorveglianza.

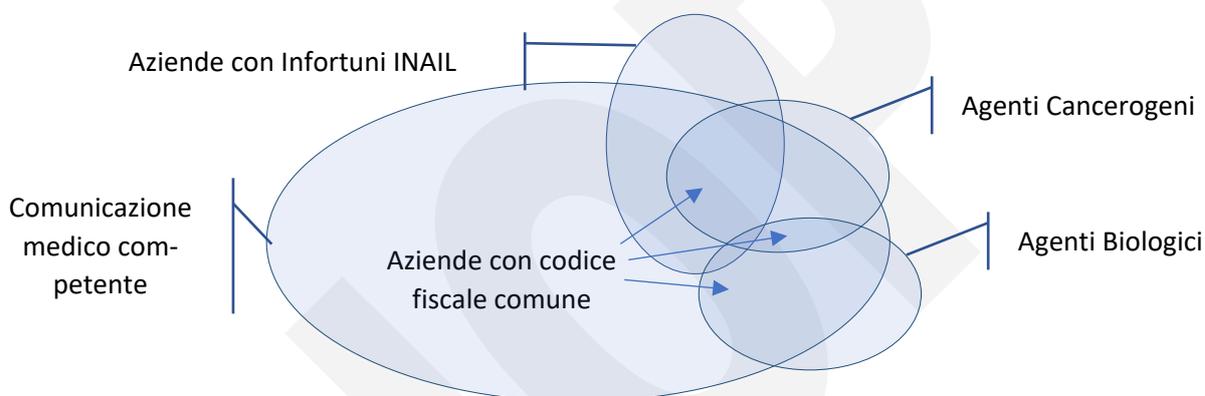


Un altro esempio è l'individuazione di un nuovo denominatore comprendente i destinatari della sorveglianza, cioè i lavoratori. Questo potrebbe essere un ottimo denominatore per indicatori di efficacia degli interventi di prevenzione, diretti a popolazioni lavorative (per esempio gli stranieri o i lavoratori atipici).



Rischi

Questo esempio incrocia quattro fonti informative in base al codice identificativo dell'azienda.

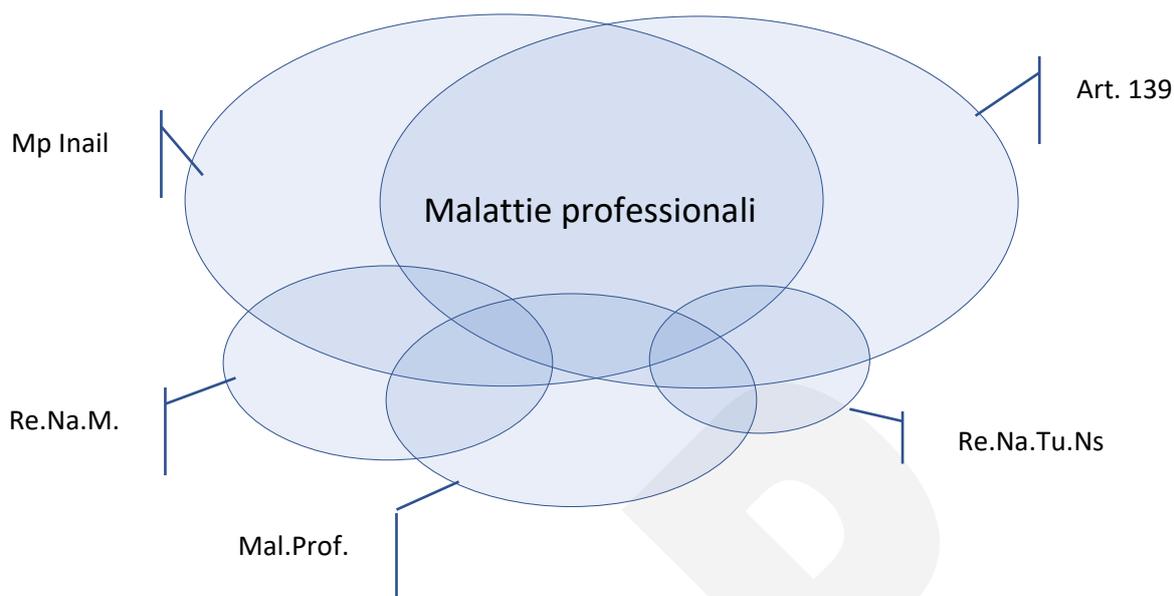


Per la prima volta si potrebbero mettere a frutto le informazioni sui rischi forniti dai medici competenti. I risultati anonimi, scomposti per codice ATECO, potrebbero essere utili alle aziende e ai medici stessi, per valutare i rischi di comparto incrociati con qualche indicatore di incidenza infortunistica.

Salute e sicurezza: malattie professionali

Nell'esempio che segue, la possibilità di integrare le informazioni di 5 fonti informative disponibili nel SINP: la presenza o assenza di informazioni in ciascuna fonte è già istruttiva per la comprensione delle dinamiche delle tutele (o mancate tutele). Per esempio, se un caso è presente in Renam ma non nelle altre banche dati Inail, ciò significa che la patologia non è stata denunciata: perché?

In Mal.Prof possiamo estrarre i casi sconosciuti a Inail, che rappresentano una parte del *sommerso* dovuto a cause esterne, da comprendere, che inducono il lavoratore a non dare seguito alla denuncia del caso all'Istituto assicurativo.



Per le malattie professionali, ancora più importante sarebbe l'incrocio con i dati delle SDO e dei Pronto Soccorso per conoscere non solo le diagnosi dei casi presenti nel sistema, ma anche quelle relative a lavoratori che lavorano o hanno lavorato in ambienti nei quali sono emersi un numero rilevante di danni alla salute. Quest'ultimo incrocio potrebbe essere la principale fonte informativa per valutare la reale diffusione delle malattie da lavoro, delle quali ad oggi non si ha nessuna misura attendibile.

Obiettivi di prevenzione

La combinazione di fonti informative può essere estesa a ciascuno dei sei quadri previsti dal SINP e, al loro interno, può essere fissato un ventaglio ampio di analisi tendenti al raggiungimento di obiettivi.

Chi fissa gli obiettivi? Secondo noi dovrebbero essere i tavoli che già ora ragionano di prevenzione e tutela del lavoro, senza avere adeguate fonti informative sulle quali misurare l'ampiezza e l'efficacia degli interventi. Pensiamo ai comitati ex artt. 5, 6 e 7 della 81/08, agli enti paritetici e alle altre figure individuate nell'art. 8 della stessa norma. Il tavolo tecnico del SINP potrebbe poi fare una sintesi delle istanze che si avanzano, oltre che farsi esso stesso promotore di proposte.

Cosa si potrebbe fare: nuovi dati, oltre le informazioni sui danni

I dati previsti dal Decreto SINP si basano essenzialmente sui danni da lavoro, presupponendo un modello di prevenzione basato su industrie e maestranze per la quasi totalità assicurate all'Inail.

Ma il lavoro è oggi profondamente cambiato, il 95% delle aziende ha meno di 10 dipendenti e questo sistema occupa più della metà dei lavoratori; ciò favorisce l'estesa sottonotifica degli infortuni e il proliferare di sub appalti a micro imprese. Siamo arrivati a 8-9 milioni di persone che lavorano (poco o tanto, regolarmente o non regolarmente) ma che non ricadono sotto la tutela assicurativa Inail. Lavoratori che fluttuano tra le imprese, spesso precari, in condizioni di flessibilità esasperata, che nel tempo approcciano non solo luoghi ma anche mansioni diverse, che alternano periodi di occupazione a periodi di non occupazione.

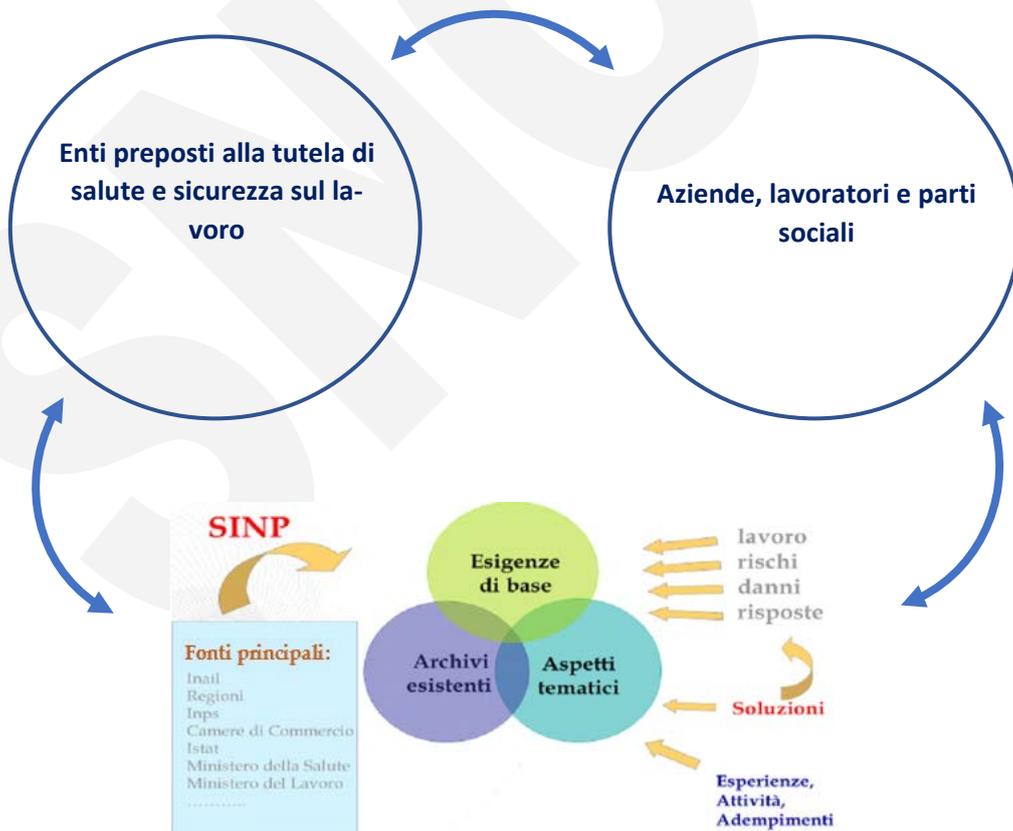
Sono cambiati i rapporti di lavoro, è cambiato il rapporto spazio-temporale tra ogni lavoratore ed il luogo - o meglio i luoghi - di lavoro. E oltre al quasi nulla che si sa degli 8 o 9 milioni di persone sopra ricordate, quali altre conseguenze del lavoro riportano comunque gli stessi lavoratori dei quali l'INAIL conta i danni, intesi come infortuni denunciati e malattie professionali denunciate?

La soluzione a questi “buchi” informativi è integrare nuove informazioni, recuperando i grandi assenti del sistema: i dati sanitari del Ministero della Salute e i dati previdenziali dell’Inps. Con questi dati si potrebbero seguire direttamente i lavoratori, attraverso i contratti di lavoro, le retribuzioni e le prestazioni sanitarie usufruite. Si arriverebbe sicuramente a nuovi metodi di indagine e ad un reale avanzamento delle conoscenze in tema di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Cosa si potrebbe fare: collaborare con il mondo del lavoro

Dov’è più marcata l’obsolescenza del SINP, così come è concepito dall’art. 8 dell’81/08 - o meglio dall’interpretazione che via via ne è stata data, raccolta sostanzialmente nel Decreto 183 - è nella considerazione del ruolo delle parti sociali, trattate come *parti controllate, controparti*, alle quali si concede democraticamente (comunque - sembra - sulla base di decisioni assunte sostanzialmente dai soli “fornitori”) una *consultazione delle carte*, ma non di tutte (sono ad esempio esclusi i quadri di vigilanza e gli infortuni non indennizzabili da Inail, proprio dove la collaborazione delle aziende sarebbe più utile, per esempio per pianificare piani mirati e per far emergere tempestivamente casistiche non gravi, ma con il valore di *eventi sentinella*).

In sostanza l’articolo 8 si pone come *intelligence* evoluta a disposizione dei **controllori** per poter (tutt’al più) meglio vigilare sui **controllati**. Eppure sappiamo già da anni che in società complesse e frammentate il solo modello *guardie e ladri* non funziona più e da più parti si invocano modelli collaborativi e di assistenza alle imprese. Anche l’utilizzo del SINP come supporto a progetti di prevenzione - pur in un’ottica più utile e illuminata di uso dell’*intelligence* - tradisce lo stesso un rapporto asimmetrico tra somministratore e somministrato. In un modello simmetrico e collaborativo (nel senso etimologico di *lavorare insieme*) il modello di SINP presentato all’inizio dovrebbe essere integrato come segue:



Qual è un ruolo importante degli Enti preposti in questo modello? **Aiutare le aziende ad aiutarsi**, utilizzando al meglio tutti i sistemi informativi disponibili: sono le aziende e i lavoratori che devono auto valutarsi e adeguare comportamenti e processi in base alle informazioni. Gli specialisti della prevenzione producono analisi

e prestano competenze ed esperienze, giudicando sulla qualità del processo. Questo modello produrrebbe probabilmente una massa di aziende che collaborerebbero, riducendo *ipso facto* i danni, senza ovviamente implicare la fine della vigilanza e della repressione: queste, al contrario, potrebbero acquistare maggiore efficacia concentrandosi su chi non collabora o sfugge all'osservazione.

Ecco due progetti operativi che potrebbero essere realizzati immediatamente all'interno del SINP e che darebbero subito un segnale della volontà di un rapporto simmetrico. In un portale apposito del SINP ogni azienda (RSPP, RLS) autenticandosi potrebbe ottenere, aggiornati costantemente:

1. tutti i dati che riguardano l'azienda stessa e i suoi lavoratori presenti in tutte le fonti informative. Un'esperienza di *scheda di sintesi dell'azienda* è già stata fatta nei *Flussi Informativi*, anche se non è mai stata distribuita sistematicamente;
2. dati di incidenza infortunistica, rischi per la salute, non solo dell'azienda stessa, ma confrontata con altre aziende *simili* (codice ATECO analogo). Sempre concentrate in un settore specifico (non i gruppi ATECO, ma almeno 4 cifre), la raccolta di esperienze di prevenzione e storie di infortunio.

Per questi progetti non c'è bisogno di modifiche né all'articolo 8 né al Decreto SINP, dal momento che si tratterebbe, dopotutto, di una reportistica personalizzata. Anche dal punto di vista della protezione dei dati personali, non sarebbero necessari i dati identificativi dei lavoratori.

Quello che servirebbe sarebbe la volontà di un rapporto paritario e collaborativo volto alla tutela di un bene comune, la salute, per il quale i sistemi informativi possono dare un contributo decisivo.

Sintesi, prospettive, conclusioni

Più che di conclusioni ci piace parlare di prospettive: prospettive che richiedono una preliminare riflessione, franca e trasparente, tra tutti i soggetti aventi **titolo e competenze**.

Il SINP, a dieci anni dalla sua istituzione formale, è ancora molto lontano dal vedere la luce come sistema informativo utile a chi si occupa di (o è interessato alla) prevenzione nei luoghi di lavoro. Come - ci pare - emerge da queste pagine, una semplice giustapposizione di dati eterogenei, per lo più già noti, non può assolvere agli obiettivi stabiliti dall'art. 8 del D.lgs. 81/08. Tutti i problemi segnalati e accumulatisi negli anni, dall'obsolescenza dei dati all'impossibilità di una loro integrazione, fino alla mancanza di logiche di organizzazione e utilizzo delle informazioni capaci di dare senso al sistema, rimangono ancora in gran parte irrisolti.

Del resto gli stessi Flussi Informativi, pur essendo un sistema maturo, sono fermi da quasi tre anni, e in difficoltà, in assenza dell'applicazione del protocollo d'intesa del 2015. Tuttavia, anche integrando tutte le banche dati previste, il nuovo sistema soffrirebbe dei limiti già visti per il SINP: un continuo accumulo di informazioni sui danni alla salute, già state sviscerate e utilizzate a fondo, senza poterle mettere compiutamente in relazione con la complessità del lavoro e con i rischi.

E occorre tra l'altro domandarsi: quali danni? Non è difficile prevedere, nel prossimo futuro, da un lato un incremento della non denuncia degli infortuni, dall'altro un aumento di patologie psico-fisiche *multifattoriali* di non semplice interpretazione causale, sempre più di confine tra lavoro e vita: di ciò è già segno evidente l'ingresso imponente delle patologie osteo-artro-muscolo-tendinee. E bisognerà attrezzarsi, da varie parti, per poter affrontare questi cambiamenti, per conoscerne le implicazioni e le conseguenze.

Riguardo al SINP, la cosa da non fare è vararne una modalità formale, statica e non ben finalizzata, quindi ben poco utile, come lo sarebbe con i dati e i materiali e metodi attualmente previsti: non solo servirebbe assai poco, ma rischierebbe di impedire ogni iniziativa futura per un miglioramento dei sistemi informativi, per contribuire ad una concreta diffusione di conoscenze e quindi - in ultima analisi - alla promozione e tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro del nostro paese.

Ciò di cui si ha bisogno oggi, per un vero avanzamento delle conoscenze, è da un lato la disponibilità di adeguate informazioni sui lavoratori, sulla loro salute e sulle loro storie lavorative; dall'altro, una cultura collettiva che porti ad utilizzare realmente, concretamente, le informazioni disponibili, basando su queste conoscenze le iniziative e le azioni.

Un tema che in questo contributo, e per ora, sfioriamo appena, anche se in realtà ha una relevantissima importanza, è quello della possibile compresenza di **SINP** e **SIRP**, dove ovviamente **N** sta per nazionale e **R** sta per regionali. È evidente che la prima derivata di un Sistema Informativo Nazionale sono le ricadute a livello di tutti i territori. Negli ultimi anni in varie regioni sono state attivate iniziative che in qualche caso hanno portato, anche nelle more dei ritardi del SINP previsto dall'art. 8 dell'81, alla costituzione di veri e propri sistemi informativi locali, pur se - per lo più - senza caratteristiche di completezza: è però assai improbabile che nel breve-medio periodo sia possibile che tutte le regioni realizzino sistemi propri, e del resto vi è l'elevato rischio (se non la certezza) che i diversi SIRP (improbabilmente distribuiti in tutte le regioni) avrebbero/avranno caratteristiche tutt'altro che omogenee e ben confrontabili (da questo punto di vista l'immagine riportata a lato, risalente alla fine dello scorso decennio, appare del tutto utopistica pur se tuttora affascinante).



Un SINP efficace ed efficiente dovrebbe garantire la possibilità di usufruire in tutti i territori di un minimo comune omogeneo di informazioni utili per la prevenzione, non negandosi naturalmente la possibilità - per le regioni maggiormente dotate di risorse e competenze - di approntare propri sistemi per così dire aggiuntivi e di dotarsi quindi di maggiori possibilità di conoscenza e di approfondimento. L'alternativa di alcuni SIRP autonomi in assenza di un SINP concreto e fruibile porterebbe ad incrementare la disomogeneità interna al paese su questi temi e la disuguaglianza territoriale, a questo punto anche rispetto al diritto alla conoscenza e alla fruizione di informazioni utili.

Ci poniamo a questo punto (come qua e là era già chiaro nelle precedenti pagine) alcune domande. È il tavolo tecnico previsto dal Decreto 183 una sede per le riflessioni che emergono come necessarie su vari aspetti del sistema informativo? Certamente sì, ma più che **la** sede, appunto **una** sede. Qualche altra domanda attende risposte; in parte abbiamo già cercato in queste pagine di dare le nostre:

- Il SINP dovrebbe/dovrà essere per tutti o per i soli fornitori e al tempo stesso fruitori?
- Sono possibili altri fornitori oltre quelli previsti dall'art. 8 del D. Lgs 81? A partire naturalmente dal fondamentale contributo di INPS?
- Relativamente alle parti sociali, quali dovrebbero essere le Informazioni utili ed accessibili (e a chi spetta deciderlo)?
- Relativamente a imprese e lavoratori, quali dovrebbero essere le Informazioni utili ed accessibili e quali le modalità di accesso?
- SINP-SIRP, oppure SINP senza SIRP oppure SIRP senza SINP? Vale a dire, per il complesso del paese avrebbero senso alcuni SIRP regionali lasciando "scoperte" altre regioni e in assenza di un SINP? anche nelle regioni in cui si realizzi un SIRP non sarebbe utile ed indispensabile un SINP?

Dalle risposte a queste e ad altre possibili domande dipendono i percorsi futuri e le iniziative da intraprendere.

Non sono pochi, in questi ultimi anni, coloro che (anche tra le stesse Istituzioni “attrici”) dicono: rassegniamoci, il SINP non potrà essere che un sistema formale, poco sostanziale, “blindato” e in concreto poco utile. A noi pare che questa “rassegnazione” debba essere contrastata e che debba essere invece ripresa la speranza che lo stesso art. 8 dell’81 nel generale contesto del titolo 1 aveva determinato: la speranza di un sistema della prevenzione nei luoghi di lavoro utile al paese, a tutto il paese.

La pianificazione nazionale e regionale degli ultimi anni tiene del resto conto in modo esplicito dell’assioma “**conoscere per prevenire**” e quindi dell’irrinunciabilità di intervenire sulla base di conoscenze organizzate, anche se su un piano sostanziale questa comprensione, pur se si è fatta strada, non è ancora completa né diffusa nel paese. Occorre incrementare, implementare la consapevolezza dell’imprescindibile necessità di questa conoscenza anche tra gli operatori dei Servizi, vecchi e nuovi.

Ciò che ci sentiamo di proporre, a conclusione di questo lavoro, è la formazione di un gruppo di lavoro fra Inail e Conferenza delle Regioni, Ministero della Salute, Inps, aperto auspicabilmente alle competenze ed alle esperienze di singoli soggetti disponibili, per studiare operativamente, e nel dettaglio, le informazioni sanitarie e previdenziali utili per il decollo del SINP, integrando quanto già disponibile almeno con le informazioni in possesso dell’INPS - per le storie lavorative - e del Ministero della Salute per le storie sanitarie dei lavoratori.

Insieme a ciò, dovrebbe naturalmente anche procedere una riflessione comune (un **Tavolo allargato**) tra i vari soggetti aventi titolo e portatori di interessi, non solo afferenti alle istituzioni, che - pur nel rispetto delle norme sulla privacy - dovrebbero entrare ragionevolmente tutti ed essere coinvolti tutti nella partita, in un percorso virtuoso in cui la trasparenza e la possibilità di conoscenze condivise non siano concetti vuoti e trascurabili ma derivino al contrario da una dimensione etica irrinunciabile.

Senza dimenticare che un adeguato sistema informativo deve servire anche sul piano dell’**informazione e comunicazione diffusa**, generale e territoriale, di una comunicazione che si traduca - per le istituzioni - in attività pianificate nei confronti di tutta la popolazione, che informi e dia conto delle iniziative attuate, delle criticità e dei problemi individuati, dei risultati raggiunti e di quanto c’è da fare.

Gli scriventi si prefiggono di approntare ulteriori contributi collegati a questo scritto, per definire ulteriori proposte che, partendo dall’analisi delle principali criticità di fondo, possano essere utili per una *nuova, effettiva, partenza* di un SINP che sia davvero *a misura di prevenzione*. Auspichiamo di ricevere a nostra volta altre riflessioni e contributi utili in questa direzione.

Novembre 2018