

DOCUMENTO OPERATIVO PER LA REALIZZAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI PREVENZIONE IN EDILIZIA 2008-2010

29 novembre 2007

1. Premessa:

- a) la Commissione Salute delle Regioni e Province Autonome ha approvato il Piano edilizia 2008-2010 nella seduta del 14 giugno 2007 ed il medesimo Piano - nei suoi contenuti principali - è stato presentato durante la Conferenza Nazionale per la salute e sicurezza nei Luoghi di Lavoro (Torino, 25 - 26 giugno 2007).
- b) Il Documento è a tutti gli effetti uno dei prodotti richiesti al paragrafo 2.2.1 dal “Patto per la Salute nei luoghi di lavoro” approvato dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 1 agosto 2007.
- c) Il Documento è stato implementato dalla Regioni e dal Ministero della Salute.
- d) Il presente Documento Operativo ha lo scopo di avviare le azioni di iniziativa regionale previste dal Piano Nazionale Edilizia, che dovranno favorire un più celere avvio di quelle da affrontare in maniera inter istituzionale sia di livello centrale che territoriale.

2. Gli obiettivi generali del piano

Il piano si prefigge di raggiungere nel triennio una serie di obiettivi di prevenzione di sistema, che riguardano tutto il territorio nazionale:

- Obiettivi di salute (primari):
 - riduzione degli infortuni mortali e gravi in edilizia
- Obiettivi di sistema nazionale:
 - miglioramento del sistema nazionale integrato (istituzioni centrali, istituzioni regionali, istituti centrali, parti sociali) per la programmazione, l’effettuazione, il monitoraggio e la valutazione di uno specifico Piano di prevenzione nazionale;
 - miglioramento della capacità di condivisione degli obiettivi generali basati sull’analisi epidemiologica.
- Obiettivi di sviluppi di sistema territoriali:
 - diminuzione della disomogeneità di intervento per la promozione della salute e sicurezza e di attività di controllo sul rispetto delle normative, presente oggi nel territorio nazionale, stabilendo dei “minimi comuni” da raggiungere progressivamente;
 - miglioramento della capacità di intervento coordinato tra le strutture territoriali delle istituzioni, finalizzato ad un aumento di efficacia rispetto al raggiungimento degli obiettivi di salute, attraverso il sostegno alla sperimentazione di buone prassi del lavoro interistituzionale ed alla loro implementazione nei territori, una volta verificatane l’estensibilità e l’efficacia organizzativa.

E’ evidente che un intervento teso al controllo ed al miglioramento della sicurezza in edilizia potrà opportunamente contenere anche azioni finalizzate all’analisi ed alla riduzione dei rischi per la salute e quindi dei rischi di contrarre malattie lavoro-correlate (pur se ovviamente non è ipotizzabile attendere in un triennio l’evidenza epidemiologica di una riduzione delle patologie professionali).

E’ altresì evidente come un Piano nazionale per la prevenzione in edilizia abbia in sè anche l’obiettivo e la valenza di contribuire alla costruzione di modelli generali di intervento su tematiche di impegno ed interesse nazionale e possa costituire una vera e propria "prova di sistema".

3. La cabina di regia nazionale e le cabine di regia regionali

Per il raggiungimento degli obiettivi è fondamentale la definizione e attivazione di una cabina di regia nazionale, con il ruolo strategico di coordinamento delle azioni del Piano e delle attività dei diversi Enti interessati e con le seguenti finalità generali:

- indirizzare, coordinare, mantenere, monitorare l'andamento del Piano, raccogliendo e diffondendo i dati di vigilanza, verificando le altre azioni previste (campagne informative, archivio delle buone pratiche ecc.); in quest'ambito dovrà quindi esser adottato uno strumento di raccolta dati per il monitoraggio delle azioni in corso e per la verifica della corrispondenza a quanto previsto in tutto il territorio nazionale;
- rispondere alle difficoltà, problematiche, dubbi interpretativi, ecc., anche con il supporto di contributi tecnici (Gruppo di lavoro interregionale sull'edilizia con il contributo di esperti degli Istituti centrali e dei Ministeri)

Dovrà essere mantenuto il confronto periodico con le Parti Sociali anche per l'aggiornamento e l'osservazione partecipata sull'andamento del Piano.

Le Regioni e Province Autonome ritengono che tale cabina di regia nazionale, composta da rappresentanti delle istituzioni nazionali e regionali, debba essere materialmente collocata presso il Dipartimento della Prevenzione del Ministero della Salute, al fine di rendere maggiormente agevole

- il rapporto tra - e con - tutte le parti del "Patto per la salute nei luoghi di lavoro",
- la coerenza con la metodologia generale e le azioni del "Piano nazionale della prevenzione" e dei "Piani regionali della prevenzione" dai quali si è partiti per individuare la necessità di un Piano nazionale per l'edilizia,
- la coerenza con i Livelli Essenziali di Assistenza ai quali le Regioni e lo Stato fanno riferimento per la programmazione, il monitoraggio e la verifica degli obiettivi di salute per i cittadini.

Esiste già in proposito un modello di riferimento utile, pur con le specificità del caso, nel SottoComitato Infortuni sul lavoro istituito dal CCM.

La componente regionale di tale Cabina di Regia sarà costituita dal Gruppo di lavoro nazionale "edilizia", coordinato dalla Regione Veneto ed afferente al Coordinamento Tecnico interregionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro.

In collegamento con la cabina di regia nazionale dovranno essere attivate cabine di regia regionali, con l'individuazione di un nucleo locale di riferimento che si possa rapportare con funzioni di "filtro" alla cabina di regia nazionale, svolgendo compiti corrispondenti sul piano locale.

Le cabine di regia regionali, in linea con quanto indicato al paragrafo 2.2.3 dell'accordo Stato Regioni del 1 agosto 2007, avranno sede presso il Comitato di coordinamento ex art. 27/626; il coordinamento operativo nel territorio sarà garantito tramite i Coordinamenti istituiti dalle province come indicato nell'art. 4 della L. 123/07, fino alla emanazione del DPCM indicato dal medesimo art.4.

In questa fase di avvio il Gruppo di lavoro nazionale "edilizia" svilupperà le seguenti azioni:

- predisporre criteri per l'attribuzione ad ogni Regione e P.A. della quota di cantieri da ispezionare
- stabilire le modalità per la scelta dei cantieri da ispezionare
- delineare i compiti da attribuire alle Cabine di Regionali
- verificare la fattibilità dell'archivio nazionale delle buone pratiche e dell'archivio nazionale dei cantieri e delle imprese

4. Il Sistema informativo specifico

Nell'ambito del Piano, occorrerà definire un sistema informativo ad hoc, basato sia su un sistema di archiviazione puntuale e dinamica delle notifiche preliminari sia anche su un corrispondente archivio delle ditte attive in ogni regione, che potrà avvalersi dell'attuale data base dei flussi informativi INAIL-ISPEL-Regioni (con dati quindi sulla ditta e sui livelli infortunistici nel corso degli anni). Compatibilmente con lo sviluppo delle sinergie tra le varie istituzioni competenti, il sistema dovrebbe contenere progressivamente informazioni sul lavoro, sulla sicurezza (e sulle conseguenze della insicurezza) e sulla regolarità/non regolarità dei rapporti di lavoro.

Tale sistema informativo ad hoc farà evidentemente parte del nascente Sistema informativo nazionale per la prevenzione (SINP), secondo le linee definite nel Protocollo d'intesa INAIL-ISPEL-IPSEMA-Regioni e Province autonome-Ministero della Salute-Ministero del Lavoro ed in conformità con quanto previsto dalla Legge 123/07.

5. Il Piano nazionale di informazione e comunicazione

L'intervento nazionale di prevenzione e vigilanza sarà preceduto ed accompagnato da un piano di informazione e comunicazione, che utilizzi i principali canali mass-mediali disponibili. In incontri tecnici è stata riscontrata la disponibilità dell'INAIL a farsi principalmente carico della campagna comunicativa nazionale ma ovviamente ciò dovrà essere definito nell'ambito di una comune e sinergica definizione di, compiti, modalità, contenuti e partecipazione agli oneri. Ovviamente alla campagna di comunicazione nazionale dovrà affiancarsi una campagna locale possibilmente in tutte le regioni.

6. Interventi nei confronti dei Committenti e dei Coordinatori

Nell'ambito del Piano andranno salvaguardate le esperienze di prevenzione qualitativamente più rilevanti, ormai numerose in diverse realtà territoriali.

Di particolare importanza sono le azioni di sensibilizzazione, informazione, assistenza e controllo rivolte ai Committenti fin dalle fasi di progettazione e di affidamento degli appalti, primi fra tutti quelli delle Amministrazioni Pubbliche.

Per i Committenti privati, più difficilmente contattabili, esistono esperienze che passano attraverso il coinvolgimento dei Comuni, oppure dei Progettisti e dei Direttori Lavori per il tramite degli Ordini e dei Collegi professionali.

Gli Ordini e i Collegi professionali sono importanti anche per il coinvolgimento dei Coordinatori per la Sicurezza, figure centrali nell'organizzazione e nella gestione della sicurezza del cantiere.

Le risorse:

Per la cabina di regia nazionale vanno individuate risorse specifiche (personale e competenze, strumenti, mezzi e fondi economici), necessarie per l'espletamento delle funzioni definite. Tale individuazione è del tutto fondamentale e propedeutica rispetto agli obiettivi posti e andrà definita e risolta nel prossimo periodo.

Anche per i livelli di azione territoriali vanno corrispettivamente individuate risorse:

- per le cabine di regia regionali, le risorse vanno inquadrare nell'ambito di quelle necessarie all'implementazione dei nodi tecnici delle regioni che sono già stati previsti anche per altre funzioni di raccordo (vedasi il progetto di sostegno all'interfaccia regioni CCM, il documento per la creazione/potenziamento dei nodi regionali per l'area sicurezza alimentare/veterinaria), al fine di assolvere i compiti definiti;

- per i Servizi di prevenzione e sicurezza negli ambienti di lavoro dei Dipartimenti di Prevenzione ASL, le risorse sono indistinte rispetto a quelle che saranno necessarie complessivamente per l'implementazione del complessivo accordo Stato-Regioni del 1 agosto 2007;
- risorse specifiche dovranno essere individuate per il supporto alle buone prassi organizzative (es: archivio notifiche/flussi informativi integrati tra istituzioni); tali risorse, verosimilmente di più piccola entità, ma di rilevanza strategica per il raggiungimento degli obiettivi di sistema nel medio termine, vanno individuate in modo specifico con finanziamenti finalizzati, concordati a livello di cabina nazionale di regia e da questa monitorati.

Pianificazione dell'attività nell'ambito del Piano nazionale edilizia

L'obiettivo di attività fissato è di ispezionare 50.000 cantieri all'anno sul territorio nazionale. Per raggiungerlo si è concordato di calcolare la quota congrua di attività da assegnare ad ogni Regione e P.A prendendo in considerazione 4 parametri: popolazione regionale, n° di addetti del comparto, n° di infortuni gravi del comparto, notifiche preliminari.

Ne è risultata la tabella allegata, approvata nell'incontro del Coordinamento tecnico delle regioni e P.A. in data 15 novembre 2007. *(Le notifiche di Campania e Basilicata sono stimate in quanto mai comunicate. Le province di Trento e Bolzano sono qui raggruppate nella Regione Trentino A.A., ma la quota di cantieri dovrà essere congruamente suddivisa.)*

Per comodità di lettura sono messi uno in fianco all'altro i dati storici di attività con quelli assegnati per ogni anno del triennio 2008-2010.

Per le Regioni per le quali il dato risulta molto più alto rispetto all'attività del 2005, l'obiettivo sarà da raggiungere progressivamente nel corso del triennio e, in casi particolari, potranno essere concordati dei correttivi specifici.

Le Regioni che hanno invece un dato storico di attività più alto rispetto a quello calcolato, sono invitate a mantenere quel livello di copertura.

La scelta dei cantieri dovrà tener conto della necessità di ispezionare prioritariamente i cantieri che già dall'esterno appaiono sotto il minimo etico di sicurezza (allegato A), e della necessità di dare copertura a tutto il territorio. Nel caso di cantieri sotto il minimo etico di sicurezza o comunque con rischio grave e imminente di infortunio, dovranno essere messi in atto provvedimenti immediatamente interdittivi dei lavori.

La cinghia di trasmissione tra il livello nazionale di coordinamento del Piano e il livello locale, prioritariamente con i Servizi delle ASL ma anche con tutte le Strutture interessate, dovrà essere costituito dalla **"Cabina di Regia Regionale"**. Suo compito sarà programmare momenti informativi per trasmettere il senso complessivo del Piano e far arrivare le decisioni operative, momenti formativi per gli operatori dei Servizi sulle modalità di scelta dei cantieri, sui metodi ispettivi ecc., momenti di coordinamento, di confronto e di monitoraggio sull'andamento del Piano.

La raccolta dati sarà effettuata tramite il più ampio sistema di rilevazione delle attività dei Dipartimenti di Prevenzione, dentro il quale è confluita la scheda di rilevazione specifica dell'attività in edilizia. Si precisa che per i cantieri per le Grandi Opere, o comunque per quelli di notevoli dimensioni, va conteggiato un cantiere ispezionato ogni volta che il controllo riguarda un'area lavorativa completamente diversa o una fase lavorativa completamente nuova.

Diversamente, per gli altri cantieri, vale quanto riportato nella legenda : *"nel caso di più accessi ad un singolo cantiere nell'arco dell'anno conteggiare 1"*.

Il controllo per la rimozione di amianto va conteggiato come cantiere ispezionato unicamente nel caso in cui sia effettuato il controllo diretto delle condizioni di sicurezza antinfortunistica.

L'archivio delle buone pratiche, dovrà essere integrato con le migliori procedure di prevenzione e le altre esperienze di eccellenza presenti nel territorio.

L'archivio nazionale dei cantieri e delle imprese dovrà rientrare nel più complessivo Sistema Informativo Nazionale per la Prevenzione. Si lavorerà per arruolare il maggior numero di Regioni possibili, essendo considerato un indicatore di qualità seppur non un indicatore obbligatorio per il raggiungimento degli obiettivi del Piano.



COORDINAMENTO
TECNICO
INTERREGIONALE
DELLA PREVENZIONE
NEI LUOGHI DI LAVORO

Schema delle situazioni di cantiere “sotto il minimo etico di sicurezza”

Nel caso di cantieri considerati sotto “il minimo etico”, nei quali cioè vi sia il riscontro di una “scarsa o nessuna osservanza” delle precauzioni contro i rischi gravi di infortuni, e coesistano due condizioni

- ✓ *grave ed imminente pericolo di infortuni, direttamente riscontrato*
- ✓ *la situazione non sia sanabile con interventi facili ed immediati*

si propone l’applicazione radicale degli strumenti repressivi in grado di produrre anche la sospensione dei lavori.

A titolo esemplificativo si indicano alcune situazioni che, comunque, vanno sempre giudicate nella situazione reale di cantiere e utilizzando tutta la professionalità acquisita in anni di esperienza:

- A. Lavori in quota sopra i tre metri in totale assenza di opere provvisoriale o con estese carenze di protezioni, non sanabili nell’immediatezza con interventi facilmente praticabili.**
- B. Lavori di scavo superiore al metro e mezzo, in trincea, o a fronte aperto ma con postazioni di lavoro a piè di scavo, senza alcun tipo di prevenzione (mancanza di studi geotecnici che indichino chiaramente la tenuta di quello scavo e assenza di puntellature, armature o simili) e con estensione tale da non permettere una facile ed immediata messa in sicurezza.**
- C. Lavori su superfici “non portanti” (ad es. eternit) senza alcun tipo di protezione collettiva od individuale e non facilmente ed immediatamente sanabili.**

Tabella 2

DATI EDILIZIA PER REGIONE

REGIONE	NOTIFICHE ANNO 2005	CANTIERI VISITATI ANNO 2005	QUOTA ASSEGNATA NEL PIANO 2008-2010	SOPRALLUOGHI ANNO 2005
ABRUZZO	6689 (2,6%)	1311	1301	2538
BOLZANO	3338 (1,3%)	1221	1263 (con TN)	1938
CALABRIA	4258 (1,7%)	1253	1370	1947
EMILIA ROMAGNA	27274 (10,6%)	3395	4662	5832
FRIULI	8198 (3,2%)	692	1209	1195
LAZIO	13189 (5,1%)	6377	3540	12032
LIGURIA	8913 (3,5%)	1440	1606	2622
LOMBARDIA	46722 (18,2%)	5912	8669	9437
MARCHE	8692 (3,4%)	1395	1527	2259
MOLISE	922 (0,4%)	127	263	258
PIEMONTE	24664 (9,6%)	2513	3995	4341
PUGLIA	12359 (4,8%)	728	2694	
SARDEGNA	5671 (2,2%)	929	1431	2229
SICILIA	7977 (3,1%)	919	2917	1330
TOSCANA	20986 (8,2%)	3376	3909	6124
TRENTO	4604 (1,8%)	319	1263 (con BZ)	490
UMBRIA	7734 (3,0%)	1842	1092	2402
VALLE D'AOSTA	1282 (0,5%)	250	215	866
VENETO	28392 (11,1%)	2947	4669	4987
BASILICATA	2000 (0,8%)	-----	491	-----
CAMPANIA	12500 (4,9%)	-----	3179	-----
TOTALE	256.364 (100%)	36881	50000	62822

Dati stimati