

PIANO NAZIONALE DI PREVENZIONE IN EDILIZIA 2009-2010

TITOLO: PIANO NAZIONALE DI PREVENZIONE IN EDILIZIA 2009-2010

ANALISI STRUTTURATA DEL PROBLEMA

Introduzione

L'andamento infortunistico evidenzia che il settore delle Costruzioni rappresenta la priorità di rischio - per frequenza e gravità - in pressoché tutto il Paese.

Tale priorità è stata inserita dal Ministero della Salute nelle linee operative per la redazione dei piani regionali di prevenzione sugli infortuni da lavoro, e confermata da quasi tutte le Regioni che l'hanno inserita nell'ambito dei Piani di prevenzione attiva presentati per il triennio 2005-07. E' diffusa nei Piani l'indicazione di dare priorità alla vigilanza integrata con Direzioni del Lavoro, INAIL e INPS, orientata verso i problemi prioritari di rischio e verso il lavoro nero, senza trascurare gli interventi ad elevata qualità avviati in molte realtà, quali i complessi interventi di prevenzione per le Grandi Opere. E' inoltre sottolineato nei Piani Regionali il bisogno di incrementare le azioni di formazione/informazione e assistenza a tutte le figure che operano in cantiere, con particolare riguardo agli RLS, Capicantiere, Coordinatori della Sicurezza, tenendo in giusto conto le esigenze dei lavoratori stranieri.

Problema

I dati sull'andamento infortunistico indicano tuttora il settore delle Costruzioni come la priorità di rischio nazionale con circa 90.000 infortuni riconosciuti all'anno e con un decisivo contributo percentuale (più di un quarto) agli eventi mortali. Ciò non tanto per un andamento ingravescente, visto che come nella maggior parte dei settori produttivi anche in edilizia in questi anni si è verificata una contrazione dei tassi infortunistici ma perché tuttora tali livelli restano elevati in relazione all'incidenza e alla gravità delle lesioni. I tassi di incidenza in edilizia sono decisamente più elevati rispetto a quelli delle altre attività produttive (pur escludendo dal conteggio nelle altre attività quelle impiegatizie e a basso rischio).

Gli infortuni non in itinere in edilizia (individuata utilizzando la classificazione ATECO dell'attività) costituiscono il 15,1% del totale degli infortuni riconosciuti, il 18% dei casi gravi e il 27% dei mortali (il doppio dei trasporti che si collocano al secondo posto per i casi mortali).

Le cadute di persone dall'alto, pur essendo in progressiva diminuzione da qualche anno a questa parte, rappresentano ancora una delle tipologie d'infortunio più frequente e più grave, anzi la forma rilevata in circa ¼ dei casi di infortunio mortale analizzati. Tali eventi riguardano in primo luogo la caduta da tetti, seguita da eventi legati alla scale portatili, poi alle opere provvisorie in genere.

La riduzione generalizzata dei tassi di incidenza in tutte le regioni è frutto più di un aumento degli addetti che del numero assoluto di infortuni; in realtà tale numero negli anni recenti è apparso tendenzialmente in aumento anche se i dati degli ultimi 2 anni mostrano una lieve riduzione.

Soluzioni proposte

Il Coordinamento tecnico interregionale della prevenzione nei luoghi di lavoro ha elaborato una linea di intervento uniforme per tutte le regioni e province autonome. È previsto di affrontare il problema sotto l'aspetto dei controlli ispettivi in cantiere, della formazione e informazione nei confronti dei soggetti interessati, dell'assistenza tecnica e procedurale verso le imprese e i coordinatori della sicurezza. È stato perciò redatto il Piano nazionale di prevenzione in edilizia, approvato dalla Commissione Salute delle Regioni e Province Autonome nella seduta del 21 giugno 2007, che è parte integrante del Patto per la tutela della salute e la prevenzione nei luoghi di lavoro recepito con il DPCM 17.12.2007. Il Piano è articolato secondo i seguenti punti:

- o Vigilanza - sulla base di quattro parametri –popolazione residente, infortuni gravi, addetti al comparto, notifiche preliminari- ad ogni Regione è stata assegnata la quota di cantieri da ispezionare ogni anno, al fine di raggiungere l'obiettivo di 50.000 cantieri/anno sul territorio nazionale, a fronte di circa 250.000 notifiche preliminari all'anno di apertura cantiere. Hanno priorità di ispezione i cantieri che già dall'esterno appaiono sotto il minimo etico di sicurezza; si dà indicazione di dare copertura a tutto il territorio. Saranno favorite forme di intervento in collaborazione con Direzioni del Lavoro, INAIL e INPS per unire al controllo della sicurezza anche il controllo della regolarità dei rapporti di lavoro.
- o Formazione - raccogliendo le iniziative già in corso o in previsione, e attivandone qualcuna emblematica specifica, con la collaborazione di tutti i Soggetti Istituzionali e le Parti Sociali, verrà promosso un repertorio nazionale delle attività formative. Potrà seguire una "messa a disposizione" di materiali utili (una sorta di kit didattico risultante dei molti materiali esistenti presso i vari Enti); tutto ciò creerà i presupposti per consentire un minimo di monitoraggio di ciò che avviene in campo formativo nel settore.
- o Assistenza - le Regioni si faranno parte attiva per promuovere la disponibilità da parte dei soggetti competenti ad assistere -ovviamente nell'ambito delle attività istituzionali- Committenti, Coordinatori per la Sicurezza e Imprese (in particolare le Imprese di minori dimensioni) con informazioni, materiali ed anche con contributi di aggiornamento professionale.
- o Archivio delle buone pratiche condivise – in collaborazione con i Servizi di Prevenzione delle ASL, il Ministero e gli Istituti centrali, gli Enti bilaterali, gli Ordini e i Collegi professionali si avvierà l'archivio delle buone pratiche; alcune potranno essere proposte come buone prassi come previsto dall'art 2 del decreto 81\08. Tale archivio sarà la base per la costruzione di un linguaggio tecnico comune tra imprese, professionisti e Enti di vigilanza, e per le iniziative di formazione e assistenza di cui ai punti precedenti.
- o Iniziativa straordinaria di informazione e comunicazione, che serva da un lato a "far sapere" al Paese che esiste il Piano e dall'altro a dare alcuni messaggi chiave a tutti i cittadini, potenziali ed effettivi lavoratori o datori di lavoro.

Criticità

Il Piano nazionale edilizia rappresenta uno dei primi tentativi di intervento di prevenzione organizzato a livello nazionale. La criticità maggiore che occorrerà affrontare nelle sedi opportune è rappresentata dalla diversità di risorse dedicate nelle varie realtà regionali, spesso insufficienti ad affrontare efficacemente la complessità delle azioni previste.

E' poi indispensabile affrontare il problema della efficacia preventiva delle azioni messe in campo, verificando la fattibilità di uno studio, e se del caso predisponendolo, sull'efficacia

delle soluzioni proposte.

Obiettivo generale

L'obiettivo generale del piano è la riduzione degli infortuni, in particolare mortali e gravi, in edilizia.

Obiettivi specifici

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

- Obiettivi di sistema nazionale:
 - o 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;
 - o miglioramento della capacità di condivisione degli obiettivi generali basati sull'analisi epidemiologica.
 - o miglioramento dell'efficacia formativa
 - o predisposizione di un sistema informativo specifico, come parte integrante del SINP
- Obiettivi di sviluppo di sistema territoriali:
 - o 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;
 - o 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 verificata 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 così breve periodo l'evidenza epidemiologica di una riduzione delle patologie professionali).

E' altresì evidente come un Piano nazionale per la prevenzione in edilizia abbia in sé 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".

Azioni

Per il raggiungimento degli obiettivi sarà costituita 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:

- o 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 questo ambito dovrà essere adottato uno strumento di raccolta dati, facendo riferimento anche al più generale sistema informativo interregionale per l'attività di prevenzione dei Dipartimenti di Prevenzione. Dovrà essere predisposto un piano di

valutazione di processo per il monitoraggio delle azioni programmate e per la valutazione dei risultati, basato almeno sull'analisi dell'andamento infortunistico nello spazio e nel tempo;

- o raccogliere e diffondere le esperienze a provata efficacia in termini di prevenzione. In questo ambito si farà riferimento alla letteratura internazionale disponibile sull'argomento, ad esperienze reperibili in letteratura grigia, ad esperienze significative esistenti a livello locale;
- o 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);
- o dare indicazioni e supportare l'aggiornamento degli operatori dei Servizi di Prevenzione delle ASL;
- o mantenere il rapporto con le Parti Sociali per l'aggiornamento e l'osservazione partecipata sull'andamento del Piano.

La componente regionale di tale Cabina di Regia sarà costituita dal Gruppo di lavoro nazionale "edilizia", afferente al Coordinamento Tecnico interregionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro con i seguenti compiti prioritari:

- stabilire le modalità per la scelta dei cantieri da ispezionare
- contribuire alla costituzione dell'archivio nazionale delle buone pratiche e dell'archivio nazionale dei cantieri e delle imprese

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.

A supporto del Piano sarà necessario predisporre un adeguato sistema informativo specifico, che dia il quadro di partenza dal punto di vista delle diffusione/distribuzione "storica" delle imprese e del loro specifico rischio almeno dal punto di vista infortunistico; a questo riguardo sarà utile partire dai Flussi informativi Inail-Ispesl-Regioni.

Di grande interesse sarà seguire le esperienze, in corso in alcune realtà territoriali, di osservatorio/archivio dei cantieri a partire dalla fruibilità su supporto informatico delle comunicazioni di apertura dei nuovi cantieri, che permetta la programmazione e la sinergia delle iniziative di controllo effettuate dai diversi Enti. Sarà infine valutata la fattibilità di misurare l'efficacia degli interventi effettuati nel ridurre il rischio infortunistico: si potranno analizzare i trend temporali nelle ditte oggetto di intervento e confrontati con un campione di ditte non ispezionate; si potranno analizzare gli effetti di diverse tipologie di intervento (sanzioni, prescrizioni, assistenza) e/o di piani mirati di prevenzione avviati ad hoc dalle Regioni nei piani di prevenzione 2005-07.

Risultati attesi

- Le Regioni dovranno garantire il raggiungimento degli obiettivi fissati per la vigilanza.
- A chiusura del Piano ci si aspetta che nei piani regionali di prevenzione siano indicate modalità di vigilanza omogenee: controllo diffuso del territorio, privilegio delle ispezioni nei cantieri sotto il minimo etico di sicurezza, quota di ispezioni in sinergia con DPL, INAIL, INPS.
- Saranno effettuati in tutte le Regioni corsi di aggiornamento per operatori dei Servizi di Prevenzione e Vigilanza.
- Sarà avviata la banca delle buone pratiche condivise e delle migliori procedure di prevenzione.
- Sarà avviato il sistema informativo specifico per il settore edile, in collegamento con

il SINP.

- Sarà redatto un report con la descrizione e la discussione dei risultati della valutazione di processo e di risultato.
- Sarà avviato il sistema informativo specifico per il settore edile, in collegamento con il SINP.
- Sarà effettuata, in collaborazione con Ministero e Istituti Centrali, una campagna nazionale di informazione sui rischi e le problematiche dell'edilizia

PIANO DI VALUTAZIONE PER OGNI OBIETTIVO SPECIFICO

<p>Obiettivi di sistema nazionale</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 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. • Miglioramento dell'efficacia formativa • Predisposizione di un sistema informativo specifico, come parte integrante del SINP
<p><i>Indicatore di risultato</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Campagna nazionale di informazione sui rischi e le problematiche dell'edilizia • Emanazione di piani regionali di prevenzione in edilizia • Modalità di vigilanza omogenee nelle diverse Regioni: controllo diffuso del territorio, privilegio delle ispezioni nei cantieri sotto il minimo etico di sicurezza, quota di ispezioni in sinergia con DPL, INAIL, INPS. • Predisposizione di un piano di valutazione di processo per il monitoraggio delle azioni programmate e per la valutazione dei risultati. • Realizzazione di un archivio delle esperienze formative a maggior efficacia preventiva • Predisporre un adeguato sistema informativo per l'edilizia, che dia il quadro di partenza dal punto di vista delle diffusione/distribuzione "storica" delle imprese e del loro specifico rischio almeno dal punto di vista infortunistico.
<p><i>Standard di risultato</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Realizzazione della campagna • Piani regionali specifici per l'edilizia in 15 Regioni o Province Autonome • Acquisizione di modalità di vigilanza omogenee nei Piani Regionali • Predisposizione del piano di valutazione • Archivio delle esperienze formative • Realizzazione del sistema informativo

Azioni	Indicatore/i di processo	Standard di processo
<i>Costituzione di una Cabina di Regia Nazionale</i>	Individuazione dei componenti, definizione dei compiti	Realizzazione
<i>Confronto con le Parti Sociali, Ministero, Istituti centrali:</i>	Definizione dei contenuti della campagna informativa	Realizzazione
<i>Raccolta e analisi dei Piani regionali</i>	Numero di piani regionali raccolti ed esaminati	Analisi di tutti i piani prodotti
<i>Raccolta e analisi delle esperienze formative</i>	Numero delle esperienze formative raccolte	Almeno 20 esperienze formative analizzate
<i>Condivisione delle caratteristiche del sistema informativo e realizzazione di un prototipo</i>	Realizzazione del sistema	Realizzazione

Obiettivi di sviluppo di sistema territoriali	<ul style="list-style-type: none"> • 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
<i>Indicatore di risultato</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Raggiungimento delle quote di ispezione stabilite per ogni regione • Intervento prioritario nei cantieri a rischio grave • di ispezioni coordinate fra i diversi enti ispettivi
<i>Standard di risultato</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Raggiungimento del 90% delle quote di ispezioni stabilite • Verbali di contravvenzione in oltre il 60% dei cantieri ispezionati • Fino al 20% di ispezioni coordinate

Azioni	Indicatore/i di processo	Standard di processo
<p><i>Corso di aggiornamento per referenti regionali</i></p> <p><i>Corsi regionali per operatori dei Servizi di Prevenzione e Vigilanza</i></p> <p><i>Archivio delle buone pratiche condivise</i></p> <p><i>Raccolta dati sui controlli</i></p>	<p>Numero di referenti regionali che partecipano ai corsi</p> <p>Numero di corsi regionale</p> <p>Numero buone pratiche raccolte e condivise</p> <p>Flussi dei dati di attività edilizia, nell'ambito del sistema informativo delle regioni</p>	<p>Almeno un referente per regione o provincia autonoma</p> <p>Almeno un corso per regione o provincia autonoma</p> <p>Almeno 50 buone pratiche</p> <p>Recupero dati da tutte le regioni e province autonome</p>

CRONOPROGRAMMA

Presentazione del Piano alle Parti Sociali, al Ministero del Lavoro e della salute, agli Istituti centrali: entro 3 mesi

Studio con Ministero e Istituti Centrali e Parti Sociali, di una campagna nazionale di informazione sui rischi e le problematiche dell'edilizia: entro 6 mesi

Realizzazione della campagna informativa: 12 mesi

Predisposizione di un piano di valutazione di processo per il monitoraggio delle azioni programmate e per la valutazione dei risultati. Valutazione della fattibilità di misurare l'efficacia degli interventi effettuati nel ridurre il rischio infortunistico: entro 4 mesi

Vigilanza

Obiettivo specifico: Diminuzione della disomogeneità degli interventi

- o Costituzione cabina di regia: entro 2 mesi
- o Corso di aggiornamento per referenti regionali sul decreto 81, titolo IV e sulle modalità di effettuare i controlli in cantiere: entro 4 mesi
- o Corsi nelle Regioni e Province Autonome: entro 12 mesi
- o Raccolta dei Piani Regionali di Prevenzione, socializzazione degli aspetti qualificanti, supporto per l'inserimento degli elementi previsti nel Piano nazionale: entro 12 mesi
- o Raccolta dati sui controlli: entro 12 mesi

Obiettivo specifico: Miglioramento della capacità di intervento coordinato tra le strutture territoriali delle istituzioni

- o Censimento delle esperienze compiute nelle realtà territoriali: entro 4 mesi
- o Coordinamento con Direzione Nazionale del Lavoro, INAIL e INPS: entro 4 mesi
- o Messa a punto e diffusione alle Regioni e alle Sedi periferiche degli Enti degli obiettivi di vigilanza coordinata: entro 6 mesi
- o Raccolta dati sui controlli: entro 12 mesi

Formazione

- o Raccolta e analisi delle esperienze formative e diffusione di quelle a maggior efficacia preventiva presunta o dimostrata: entro 15 mesi

Archivio delle buone pratiche condivise

- o Predisposizione e condivisione dei criteri tecnici per la realizzazione dell'archivio: entro 8 mesi
- o Censimento e analisi delle pratiche già esistenti: entro 10 mesi
- o Incentivazione alla creazione di buone pratiche: entro 10 mesi
- o Avvio dell'archivio delle buone pratiche condivise: entro 18 mesi

Predisposizione di un sistema informativo specifico

- o Condivisione delle caratteristiche base del sistema informativo: entro 6 mesi
- o Valutazione dei sistemi informativi già esistenti: entro 10 mesi
- o Realizzazione di un prototipo: entro 14 mesi
- o Messa a disposizione delle Regioni e PA: entro 16 mesi

Piano finanziario

Gestione e coordinamento del Piano (spese, incarico professionale a collaboratore esterno)	120.000
Funzionamento della cabina di regia nazionale: rimborsi spese, missioni	50.000
Sistema informativo dedicato	50.000
Corsi di formazione	40.000
Consulenze epidemiologiche	60.000
Contributo per la campagna informativa, produzione materiali, convegni, seminari	80.000

,

DATI DI VIGILANZA PER REGIONE

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

* La quota è stata calcolata sulla base di 4 parametri: popolazione regionale, n° di addetti del comparto, n° di infortuni gravi del comparto, notifiche preliminari

** Dati stimati



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.**