

IIPLE Bologna
Convegno
*“Sicurezza sul lavoro in edilizia a Bologna e Provincia:
dati e riflessioni sul 2010”*
Bologna, 28 Aprile 2011

La nuova legislazione regionale per la sicurezza in edilizia

*Leonardo Draghetti**

La sicurezza e la tutela del lavoro è al centro dell'agenda politica della Regione Emilia-Romagna. Siamo partiti da lontano in un cammino che ha tenuto conto delle esperienze passate ed ha cercato di integrarle fra loro per essere ancora più efficace.

La Legge regionale 2 marzo 2009, n. 2 “Tutela e sicurezza del lavoro nei cantieri edili e di ingegneria civile” è un contributo diretto alla tutela della salute e della sicurezza nei cantieri, alla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, al contrasto dell'irregolarità delle condizioni di lavoro, alla diffusione della cultura della sicurezza, della qualità del lavoro e della legalità. Sicurezza nel cantiere inteso come luogo temporaneo e mobile nel quale si attua un progetto, si organizza il lavoro, si produce un prodotto edilizio, lo si collauda e poi si dà avvio allo smontaggio del cantiere stesso.

La complessità va governata con soluzioni semplici, efficaci e con una responsabilità sociale diffusa. E' necessario incrementare ogni azione che rafforzi sempre più le condizioni di sicurezza nei cantieri, il rispetto delle condizioni normative e contrattuali nonché gli obblighi assicurativi e previdenziali dei lavoratori. L'obiettivo è andare verso una incidentalità a grado zero.

La Regione Emilia-Romagna, nell'ambito delle proprie competenze legislative, affronta questa problematica, mettendo a frutto le numerose esperienze positive di accordi e progetti che hanno coinvolto le istituzioni, le rappresentanze economiche e sociali, nonché gli organismi bilaterali.

Sul tema della legalità operiamo concretamente da anni, ma in questa legislatura abbiamo voluto rafforzarla proprio in un momento di grande crisi di tutti i settori produttivi

* Responsabile del Servizio Lavori pubblici ed Osservatorio dei contratti e degli investimenti pubblici. Edilizia e sicurezza dei cantieri edili, Regione Emilia-Romagna.

compreso quello dell'edilizia che sappiamo essere fra quelli più "utilizzati" dalle organizzazioni criminali e da ditte che operano in modo scorretto, mettendo in difficoltà non solo le imprese sane del nostro sistema produttivo, ma anche i lavoratori e la loro sicurezza.

Sul tema della legalità, pur nel rispetto degli ambiti di competenza definiti dall'art. 117 della Costituzione, le problematiche sopra ricordate restano sostanzialmente irrisolte dall'intervento legislativo statale e, quindi, occorre valutare l'ipotesi di un ruolo della Regione più articolato che si concretizzi mediante l'adozione di strumenti diversi, non circoscritti all'ambito legislativo. Ma da quest'ultimo occorre partire in ogni caso e la Regione ha approvato la legge n. 11/2010 sulla legalità e la semplificazione nel settore dell'edilizia pubblica e privata. Vi era urgenza di un provvedimento normativo regionale per far fronte al rischio di infiltrazioni mafiose e di alterazione della concorrenza in un periodo di crisi nel quale il settore dell'edilizia è quello più oggetto di attenzione e maggiormente vulnerabile perché importante sul piano economico.

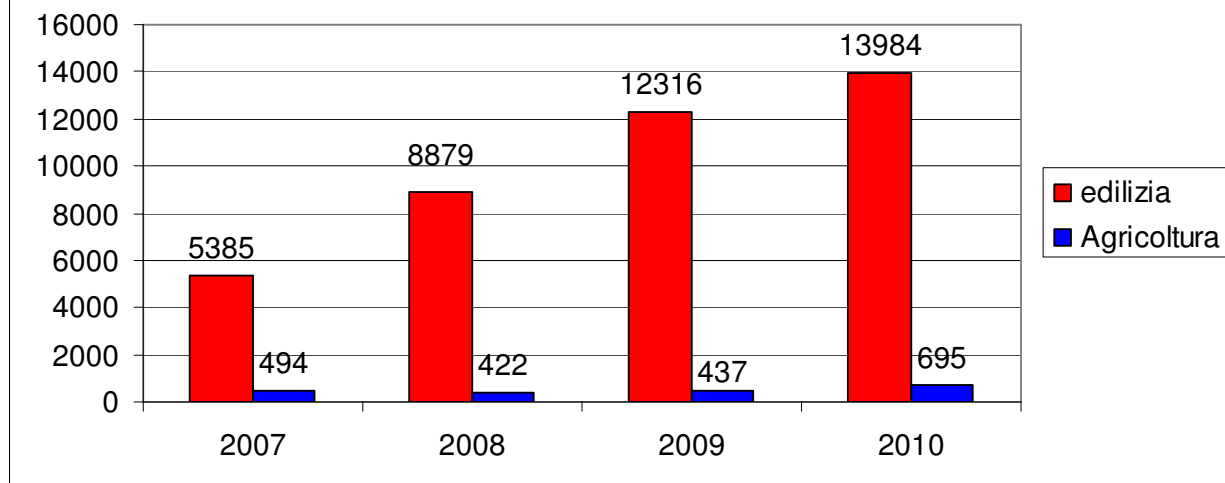
Il cammino che faremo insieme e sul quale si sta già lavorando potrebbe essere riassunto nei seguenti ambiti principali:

- ✚ la prevenzione degli infortuni e la diffusione della cultura sulla sicurezza e tutela del lavoro
- ✚ la responsabilità sociale diffusa
- ✚ la semplificazione consapevole
- ✚ il potenziamento dei controlli
- ✚ la legalità rafforzata
- ✚ gli incentivi economici per promuovere livelli ulteriori di sicurezza rispetto alle norme statali.

PROGRAMMA TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DEGLI INFORTUNI NEL SETTORE DELL'EDILIZIA

Nelle scorse settimane è stato presentato al Comitato regionale di coordinamento delle attività di prevenzione e vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro il Piano sulla tutela della salute e prevenzione degli infortuni nel comparto delle costruzioni, in attuazione del relativo piano nazionale.

Aziende con dipendenti + lav. autonomi controllati nei comparti Edilizia e Agricoltura in Emilia-Romagna Anni 2007, 2008, 2009, 2010



La legge regionale 2/2009 ed il Piano regionale 2010-2012 per la tutela della salute e la prevenzione degli infortuni nel comparto delle costruzioni, sono rispettivamente finalizzati alla promozione di livelli ulteriori di sicurezza e di garanzia rispetto a quanto previsto dalla normativa statale e al miglioramento dell'efficacia dell'attività di vigilanza nei cantieri edili.

Il Piano regionale, in considerazione del particolare contesto territoriale e dei livelli di sicurezza oggi mediamente raggiunti nei cantieri attivi in Emilia-Romagna nonché delle informazioni relative alle cause più frequenti di infortunio mortale e grave, introduce nell'ambito del livello minimo etico di sicurezza tre ulteriori condizioni paradigmatiche:

- ✚ lavori in presenza di rischio di contatto elettrico diretto o indiretto, condizioni non sanabili immediatamente;
- ✚ lavori con presenza di pericolo di cadute di materiali dall'alto, condizioni non sanabili immediatamente;
- ✚ lavori con demolizioni pericolose prive di misure di prevenzione, condizioni non sanabili immediatamente

Gli effetti di questo importante impegno si evincono anche dall'andamento infortunistico indennizzato dall'INAIL negli anni 2003-2008 nella provincia di Bologna; come risulta dai dati in possesso e contenuti nel piano regionale 2010-2012 per la "Tutela della salute e la prevenzione degli infortuni nel comparto delle costruzioni" vi è stato una diminuzione del 22,9 % a fronte di un -14% della provincia di Parma e un -42% della provincia di Ferrara. A livello nazionale si registra invece una flessione del 22%.

CAMPAGNA REGIONALE DELLA SICUREZZA

E' in corso di definizione la campagna regionale della sicurezza del lavoro che è stata incentrata soprattutto sul settore edilizio. I partecipanti sono INAIL, Regione Emilia-Romagna, INPS, Direzione Regionale del Lavoro, Vigili del Fuoco, nonché le parti sociali e datoriali.

Proprio dall'IIPLE di Bologna saranno tratti materiali e documenti importanti, sicuramente anche dalla premiazione dei vincitori del concorso 2011 CPTO IIPLE per giovani videomaker.

Allo stesso modo è importante sottolineare il ruolo dei mezzi di informazione, in particolare della stampa, nella diffusione della cultura della sicurezza e della tutela del lavoro, quindi ben venga l'odierna consegna del Casco CPTO 2010 al quotidiano bolognese che ha maggiormente seguito il tema della sicurezza sul lavoro.

MARCHIO "CANTIERE ETICO"

Il progetto del marchio di "Cantiere ETICO", derivato dall'esperienza del Comune di Ravenna, sarà sviluppato in collaborazione con le parti sociali e gli ordini e collegi professionali.

Alcuni esempi dei temi affrontati nell'ambito della definizione del "Cantiere ETICO", suscettibili di ulteriori approfondimenti sono :

- ✚ i requisiti di competenza del Coordinatore Sicurezza in fase di Esecuzione (CSE)
- ✚ le prestazioni aggiuntive da richiedere
- ✚ il presidio del cantiere
- ✚ il coordinamento e le comunicazioni con il Responsabile del Procedimento (RUP) ed il Direttore Lavori (DL)
- ✚ il sistema di monitoraggio sulle prestazioni del CSE.

Così anche per l'approccio da adottare:

- ✚ inserimento di requisiti vincolanti sulle modalità di svolgimento dell'incarico
- ✚ valutazione di una relazione tecnica sui lavori oggetto dell'appalto
- ✚ previsione di monitoraggi di parte terza e correzioni dei comportamenti o delle modalità di lavoro.

PROGETTO PER LA PERCEZIONE DEL RISCHIO NEI CANTIERI EDILI

- ✚ E' un progetto condiviso da tutte le associazioni datoriali e sindacali del settore edile della regione
- ✚ dà attuazione ai protocolli sottoscritti con INAIL, associazioni imprenditoriali e sindacali
- ✚ è cofinanziato da INAIL e FORMEDIL
- ✚ la sua valenza risiede nel coinvolgimento di cantieri e imprese in diverse province del territorio regionale
- ✚ sviluppa un tema nuovo di grande rilevanza con una metodologia già studiata e valutata in altre esperienze simili (AUSL di Modena, AUSL di Reggio Emilia, ecc.).

FORMAZIONE E SUPPORTO ALLE STAZIONI APPALTANTI

La carenza di formazione e le difficoltà delle piccole stazioni appaltanti delle pubbliche amministrazioni, delle imprese e delle società di progettazione sono note. Come è altrettanto risaputo che l'80% degli incidenti in edilizia derivano dalla incompletezza o errori progettuali.

La Regione Emilia-Romagna sta lavorando sulla formazione di tutti quei soggetti che il prossimo 8 giugno, con l'entrata in vigore del nuovo Regolamento di esecuzione e attuazione del Codice dei contratti (dPR 207/2010), dovranno compiere una scelta importante: se affidare la verifica del progetto (da porre a base di gara) ad una struttura organizzativa interna e accreditata, oppure esternamente.

Abbiamo già realizzato con successo e gratuitamente un corso di formazione sull'entrata in vigore del nuovo Regolamento. La prima edizione, che ha coinvolto 180 persone appartenenti alle strutture regionali ed ha consentito un risparmio di almeno 400mila Euro, ha partecipato ad una iniziativa promossa dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, dalle Regioni e da ITACA ed è stata realizzata tramite un semplice collegamento in streaming live nella prima metà di aprile da Roma e Torino, sede dei convegni. Replicheremo tale modalità per gli oltre tremila RUP e responsabili delle

programmazioni delle stazioni appaltanti della regione nelle giornate dell'1 e 3 giugno prossimi estendendo così questa innovativa modalità di comunicazione/formazione.

Così come la Regione ha partecipato a convegni formativi organizzati dall'IIPLE rivolti agli RSL e RLST.

IL PIANO DELLA FORMAZIONE 2011 PER LA SICUREZZA

(elaborato ai sensi dell'art. 11 Codice dei Contratti 1 e 2, del d.lgs 81/2008 e del decreto interministeriale 17 dicembre 2009)

Questo Piano, presentato dall'Assessorato alla formazione, si pone in continuità con il Piano Straordinario della formazione per la sicurezza di cui all'art. 11, co. 7 stesso d.lgs. 81/2008. La formazione, posta al centro della crescita delle future generazioni, sarà svolta proprio a partire dal mondo della scuola e ripresa durante l'attività lavorativa. La formazione sarà realizzata con il contributo dei partner istituzionali e sociali. L'impegno finanziario previsto è di oltre due milioni di euro.

LINEE VITA

Le norme prescrittive che la Regione indicherà per i regolamenti urbanistici-edilizi dei Comuni riguardano i requisiti tecnici vincolanti che gli edifici devono soddisfare per meglio adempiere alle esigenze di sicurezza nell'esecuzione dei successivi interventi, soprattutto manutentivi, qualora comportino lavorazioni particolarmente pericolose. La Regione sta predisponendo un regolamento regionale per una maggiore prevenzione delle cadute dall'alto nei cantieri edili e di ingegneria civile in attuazione di quanto disciplinato all'art. 6 della Legge 2/2009. A tal fine il regolamento impartisce norme per la prevenzione ed il controllo da adottare nelle fasi progettuali e di realizzazione degli interventi edilizi. Il regolamento, dopo aver definito gli ambiti di applicazione, fornisce indicazioni e prescrizioni generali:

1. sulla progettazione, per mettere in sicurezza i percorsi di accesso alla copertura
2. sull'accesso alla copertura e sul transito per l'esecuzione dei lavori
3. sulle definizioni utili alla comprensione dell'ambito di intervento per la messa in sicurezza,

4. sui dispositivi necessari alla messa in sicurezza nei cantieri edili.

Sono stati attivati incontri conoscitivi e di confronto con gli altri enti coinvolti nella materia, quali ad esempio le ASL, i Comuni, i professionisti, per giungere ad un testo completo esaustivo ed efficace nella prevenzione delle cadute dall'alto.

PROTOCOLLI CON LE PREFETTURE DEL TERRITORIO REGIONALE

Si prevedono procedure dirette a rendere maggiormente efficaci i controlli sugli appalti:

- ✚ scambio di informazioni disponibili sui sistemi informativi dell'Osservatorio regionale dei contratti e degli investimenti pubblici;
- ✚ individuazione e utilizzo di indicatori sintomatici di anomalia, con la definizione di un sistema di segnalazione agli organi competenti;
- ✚ verifiche di idoneità tecnica incidenti sulla validità del permesso di costruire;
- ✚ estensione delle certificazioni antimafia sulle imprese esecutrici nel settore dell'edilizia privata.

PREZZARIO REGIONALE

Finora è stata predisposta una prima bozza con l'elenco regionale dei prezzi delle opere pubbliche realizzato in conformità a quanto disposto all'art. 8 della legge regionale 11/2010 ed ai sensi dell'art. 133, comma 8 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 Codice dei contratti pubblici.

Tale bozza di prezzo è costituita da circa ottomila voci riferite ai seguenti settori:

- Nuove Costruzioni (altrimenti indicate come "opere edili")
- Recupero e Manutenzione (altrimenti indicate come "opere di manutenzione")
- Lavori stradali (altrimenti indicati come "opere di urbanizzazione")
- Impianti elettrici
- Impianti tecnologici
- Sicurezza nei cantieri

Tale elenco è stato di recente integrato con specifiche voci d'opera relative al tema della "green economy". Condividendo l'importanza che tale strumento riveste ai fini della realizzazione delle opere edilizie, centrando gli obiettivi della legge regionale n. 11/2010, dobbiamo precisare che al primo incontro della Consulta sarà inserita all'ordine del giorno la valutazione della bozza di elenco regionale dei prezzi delle opere pubbliche. Inoltre, sarà presentato il programma operativo di attività relativo:

- ✚ alle procedure di verifica, controllo e validazione dei prezzi da attribuire alle singole voci d'opera costituenti il prezzario
- ✚ alla determinazione della procedura di aggiornamento periodico del prezzario, con il coinvolgimento di operatori del settore interessati alla gestione dello strumento.

PROGETTO "LA DEMATERIALIZZAZIONE DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI: PRIMO OBIETTIVO IL DURC

In attuazione della legge regionale n. 11/2010 "Disposizioni per la promozione della legalità e della semplificazione nel settore edile e delle costruzioni a committenza pubblica e privata", e a seguito della sottoscrizione dei due protocolli d'intesa con le associazioni imprenditoriali e sindacali del settore delle costruzioni dell'Emilia-Romagna (DGR 2064/2010) e con la Commissione Nazionale paritetica per le Casse Edili-CNCE (DGR 1843/2010), è stato approvato il progetto relativo alla dematerializzazione del DURC.

La prima fase del progetto prevede il ricevimento tramite posta elettronica certificata (PEC) dei DURC richiesti relativamente ai soli lavori edili e di ingegneria civile. Le diciassette casse edili del territorio regionale sono già attive per inviare tramite PEC i DURC richiesti in forma dematerializzata.

Per assicurare la completa dematerializzazione secondo quanto previsto dal Codice della Amministrazione Digitale (D.Lgs. 85/2005 e s.m.i.), il Polo Archivistico regionale dell'Emilia-Romagna (ParER) offre un servizio gratuito fino al 2013 di conservazione dei documenti digitali. Il servizio si configura come un archivio digitale di tipo federato, a cui gli Enti locali possono conferire i propri documenti digitali ed archivi, mantenendo il controllo sul processo di conservazione.

Gli enti locali, come la Regione Emilia-Romagna, possono ricevere da subito il DURC tramite PEC e usufruire contemporaneamente del servizio di ParER per conservare correttamente il documento digitale ricevuto.

Questo progetto prevede i seguenti vantaggi sia per le pubbliche amministrazioni, sia per imprese e cittadini: riduzione e facilitazione delle pratiche, semplificazione e dematerializzazione, riduzione dei costi a carico dei cittadini, imprese ed enti, riduzione dei tempi delle procedure e dei pagamenti, contrasto alla falsificazione del DURC, maggiore conoscenza del territorio, creazione dell'elenco di merito delle imprese ai sensi della legge regionale 11/2010.

Il DURC inoltre sarà strategico anche per il tema degli indici di congruità della manodopera, adempimento che sarà svolto dalle Casse Edili sperimentalmente quest'anno e obbligatoriamente dal 1° gennaio 2012.

SPERIMENTAZIONE DELLA SEMPLIFICAZIONE E DEMATERIALIZZAZIONE DELLA NOTIFICA PRELIMINARE NEL SETTORE DELL'EDILIZIA PUBBLICA E PRIVATA

Ai sensi del d.lgs 81/2008 (cd. T.U. in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro) il committente o il responsabile dei lavori, prima dell'inizio dei lavori, trasmette la notifica preliminare all'unità sanitaria locale, alla direzione provinciale del lavoro territorialmente competenti e al Comune.

In base all'art. 4 della L.r. 11/2010 la Regione definisce le modalità di redazione e di trasmissione, per via telematica, della notifica preliminare ed individua le modalità, integrate e coerenti con le disposizioni vigenti, per la standardizzazione e la trasmissione, sempre per via telematica, dei dati da produrre nell'ambito degli adempimenti in materia edilizia e catastale.

Con la sperimentazione nei Comuni della provincia di Reggio Emilia (e da estendersi al termine della sperimentazione stessa a tutto il territorio regionale) la Regione si propone il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- 1) semplificazione e dematerializzazione degli adempimenti connessi alla notifica preliminare;
- 2) omogeneizzazione su tutto il territorio regionale di un modello unificato di notifica preliminare (allo stato attuale esiste di fatto un modello per ognuna delle nove province della regione);

- 3) predisposizione di strumenti propedeutici per la programmazione dell'attività di controllo (quale l'indice di rischiosità del cantiere).

Questa sperimentazione è il risultato di un lavoro congiunto e condiviso tra Regione, Direzione Regionale del Lavoro e AUSL, e coinvolge anche le casse edili in quanto permette l'invio dei dati delle notifiche preliminari direttamente alle stesse. Ciò consentirà di verificare in modo più efficace l'iscrizione obbligatoria alle casse edili da parte sia delle imprese sia dei lavoratori, centrando altresì l'obiettivo di un maggior controllo sulla tutela e sicurezza del lavoro nell'edilizia pubblica e privata.

Questo progetto è oggetto di accordo tra la Regione Emilia-Romagna e la Regione Liguria che intende utilizzare il nostro sistema informativo e partecipare alla sperimentazione.

A breve sarà sottoscritto un protocollo d'intesa con la Direzione Regionale del Lavoro per operare fattivamente insieme alla realizzazione degli obiettivi condivisi di tutela e sicurezza del lavoro, di semplificazione delle procedure amministrative e di potenziamento e coordinamento dell'attività di controllo.

POTENZIAMENTO DELL'ATTIVITA' DI CONTROLLO DEI CANTIERI EDILI

La legge regionale n. 11/2010 prevede un potenziamento dell'attività di controllo nei cantieri edili e di ingegneria civile. In particolare, la Regione definirà, secondo criteri di proporzionalità e adeguatezza e con riferimento alla dimensione dei cantieri, ovvero alla particolare pericolosità di lavori, le modalità di adozione e di applicazione obbligatoria di sistemi informatici di controllo e registrazione automatica delle presenze autorizzate nei cantieri, per assicurare un più efficace e coordinato esercizio delle attività di vigilanza.

Si prevedono l'aggiornamento e la pubblicazione dell'elenco delle imprese che si avvalgono dei sistemi informatici di controllo e registrazione. Un altro aspetto relativo al potenziamento ed al migliore coordinamento delle attività di controllo riguarda la promozione, tramite accordi, dell'adozione di sistemi telematici di rilevazione dei movimenti e dei flussi dei mezzi e dei materiali nei cantieri.

Va inoltre sottolineato come l'efficacia della vigilanza e l'omogenea attività di controllo sul territorio regionale possano essere maggiormente garantite anche grazie all'introduzione del "Quaderno delle prescrizioni per cantieri edili". Infatti, questo

interessante quanto utile documento, predisposto dal Gruppo Edilizia delle due Aziende Usl della provincia di Bologna, contiene una preziosa sintesi, organizzata per argomenti, del complesso Titolo IV del decreto legislativo 81/2008.

INCENTIVI PER LA PROMOZIONE DI LIVELLI ULTERIORI DI SICUREZZA E TUTELA DEL LAVORO

La novità della legge regionale n. 2/2009 relativa alla promozione di livelli ulteriori di sicurezza si sta confermando come importante strumento per i committenti pubblici e privati.

E' in fase di definizione, insieme all'INAIL, anche l'inserimento dell'utilizzo del REPAC tra i criteri che regolamentano sia gli incentivi alle imprese sia gli sconti per le imprese "virtuose".