

LINEE GUIDA

per il Progetto

SICUREZZA E PREVENZIONE EXPO 2015

Milano, aprile 2011

PREMESSA

1. FATTORI ORGANIZZATIVI

1.1 Ambienti

1.2 Mezzi e tecnologia

1.3 Risorse umane

2. SERVIZI ASSICURATIVI

3. TUTELA SANITARIA E RIABILITAZIONE

4. AGEVOLAZIONI TARIFFARIE E FORMAZIONE

5. VOLONTARIATO

6. APPROFONDIMENTI

7. CONCLUSIONI E INIZIATIVE

PREMESSA

Le attività preparatorie e di gestione dell'EXPO 2015 sono destinate a gravare in modo straordinario sia sull'area metropolitana di Milano, sia sul territorio della Regione Lombardia per la realizzazione delle necessarie infrastrutture.

Tali attività sono concentrate in settori produttivi ad alto rischio infortunistico (costruzioni e falegnameria) e, inoltre, nel periodo di gestione dell'evento vedranno impegnata una rilevante quota di lavoratori del terziario e dei servizi.

Una stima, sia pure approssimativa, degli eventi lesivi che potrebbero verificarsi senza l'assunzione di misure prevenzionali aggiuntive (oltre i limiti minimi fissati dalle norme), induce a mettere in campo misure straordinarie di sicurezza finalizzate alla drastica riduzione degli infortuni e all'azzeramento dei casi mortali, intervenendo sulla cultura della sicurezza con specifici percorsi formativi, sulla prevenzione attraverso l'adozione di soluzioni organizzative e operative mirate, sulla riduzione dei danni tramite la presa in carico dei lavoratori infortunati.

L'INAIL, quale espressione del nuovo soggetto pubblico scaturito dal processo riformatore che ha visto l'integrazione al proprio interno di importanti componenti del *welfare* quali l'Ipsema e l'Ispeal, è in grado di farsi carico, in concerto con gli altri attori impegnati nella realizzazione dell'EXPO 2015, degli aspetti prevenzionali e assicurativi straordinari che l'iniziativa pretende.

Il progetto "Sicurezza e Prevenzione" sarà un insieme di iniziative organiche, coordinate ed integrate, che costituirà un laboratorio/osservatorio con il quale affrontare anche per il futuro le cosiddette grandi opere.

Il progetto sarà costantemente monitorato e misurato in termini di efficienza/economicità delle misure poste in campo e in termini di efficacia, con riferimento alle previsioni degli andamenti infortunistici, che saranno comparate con situazioni produttive analoghe, dove sono state in precedenza adottate le migliori prassi in materia di sicurezza.

Il progetto, inoltre, costituirà occasione per sperimentare e validare nuove misure prevenzionali, buone prassi, pacchetti formativi.

Il progetto costituirà un significativo banco di prova rispetto alla capacità dell'INAIL di essere soggetto primario attivatore della rete della sicurezza che dovrà realizzare:

- il concorso integrato dei soggetti pubblici portatori di competenze parcellizzate;
- la collaborazione, in termini di sussidiarietà, dei soggetti privati che potranno diventare alleati attivi, piuttosto che controparte, nella realizzazione della sicurezza;
- la valorizzazione del ruolo delle parti sociali attraverso un percorso virtuoso di responsabilità sociale.

Per la ottimale realizzazione del progetto è necessario che siano concretamente attuate le modifiche normative di seguito evidenziate.

A tal proposito, si rinvia all'*addendum* in calce, che costituisce parte integrante delle presenti Linee guida.

1. FATTORI ORGANIZZATIVI

Tanto premesso, per assumere un ordine prioritario nella definizione dei fattori da mettere a disposizione del progetto, appare rilevante prevedere la istituzione di una **Sede INAIL per l'EXPO** presso il sito dove si svolgeranno una parte rilevante dei lavori e la manifestazione.

La Sede INAIL per l'EXPO rappresenterà un elemento di immediata vicinanza, e quindi di agevolazione, per:

- le piccole e micro imprese e per i lavoratori autonomi, sicuramente meno strutturati delle medie e grandi aziende;
- i lavoratori, che a fronte di qualsiasi esigenza potranno rivolgersi direttamente alla Sede INAIL per l'EXPO, potendo fruire dei servizi prevenzionali, assicurativi e sanitari.

Si tratta, con riferimento all'ultimo punto sopra elencato, di dare concretezza al ciclo della tutela integrata che prevede: informazione e formazione per la cultura della sicurezza, cure, indennizzo, riabilitazione e reinserimento sociale e lavorativo.

Inoltre, la istituzione di una Sede dedicata e l'apertura di specifiche posizioni assicurative consentiranno di monitorare in tempo reale i livelli di sicurezza e salute durante lo svolgimento delle attività.

Tenuto conto della attuale fase di macro progettazione, si ritiene opportuno procedere attraverso le categorie logico-organizzative di seguito indicate.

1.1 Ambienti

La Sede INAIL appositamente dedicata all'EXPO 2015 dovrà avere dimensioni e caratteristiche idonee a fronteggiare i carichi di lavoro e le specifiche esigenze determinate dalla iniziativa.

Gli ambienti da dedicare all'attività amministrativa non sembrano presentare particolari criticità, considerate le opportunità offerte dalle attuali tecnologie che consentono di istituire un *front office* in loco e di gestire le attività di *back office* in remoto.

Diversa è la situazione relativa alle funzioni sanitarie che, come tutti i servizi rivolti direttamente alla persona, richiedono un'adeguata dotazione di spazi.

Considerata la necessità di verificare in sede di progettazione esecutiva le esigenze ambientali necessarie all'adeguato svolgimento delle attività sanitarie, come di seguito indicato nello specifico paragrafo, si evidenzia l'opportunità di fare ricorso – in coerenza alle logiche che informano la generalità degli insediamenti EXPO 2015 – a una struttura prefabbricata.

Tale soluzione, ove praticabile, consentirà di:

- acquisire flessibilità in termini di ubicazione e dimensionamento, anche alla luce dell'esigenza di accentrare in un punto unico diverse funzioni erogate anche da altri soggetti della pubblica amministrazione;
- contenere i costi di impianto e di gestione;
- riutilizzare la struttura in occasione di successive esigenze;
- verificare le effettive condizioni organizzative e produttive per l'istituzione di una sede definitiva che potrà operare in loco, dopo la conclusione dell'evento, quale contributo permanente al sistema di welfare del territorio.

1.2 Mezzi e tecnologia

Come per la componente ambientale, le esigenze di mezzi e tecnologie non presentano particolari complessità rispetto alle funzioni amministrative; il lavoro in remoto e quello *on line* sono ormai fattori consolidati dell'operatività dell'INAIL e, di conseguenza, la sede INAIL per l'EXPO 2015 potrà avvalersi delle ordinarie dotazioni già a disposizione dell'Istituto.

Per quanto riguarda le apparecchiature sanitarie per le prime cure, la diagnostica e la riabilitazione sarà necessaria, in fase di progettazione esecutiva, una puntuale rilevazione dei bisogni al fine di individuare le dotazioni idonee ad assicurare i necessari servizi sanitari.

1.3 Risorse umane

Sarà necessario garantire in loco il personale necessario a svolgere i servizi amministrativi di *front line* e quello per la erogazione dei servizi sanitari.

Al fine di ottimizzare l'impiego delle risorse umane, per quanto riguarda le risorse specialistiche, dovrà essere creata una rete di professionalità collegate a distanza per garantire il *know how* necessario alla soluzione in tempo reale delle diverse criticità.

In relazione alle attività aggiuntive che graveranno sull'Istituto in ragione di EXPO 2015, l'INAIL intende proporre al Commissario straordinario un'azione congiunta sui Ministeri competenti volta ad ottenere deroghe mirate al blocco del *turn over* e alla disciplina delle assunzioni.

2. SERVIZI ASSICURATIVI

La Sede INAIL EXPO, con le caratteristiche di autonomia previste per le sedi territoriali dell'Istituto, dovrà garantire i seguenti servizi:

- linea aziende (presidio di *front office* e *back office on line*);
- linea lavoratori (presidio di *front office* e *back office on line*);
- linea prevenzione (verifica ispettiva della regolarità contributiva, controllo e assistenza per l'attuazione delle misure prevenzionali, attività di omologazione e certificazione di impianti e macchinari);
- attività sanitarie e riabilitative, come di seguito specificate.

3. TUTELA SANITARIA E RIABILITAZIONE

La qualità della tutela sanitaria e la concreta realizzazione del ciclo della tutela integrata rappresentano, insieme alle misure straordinarie finalizzate al miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, il cardine del progetto.

La tutela in loco si realizzerà mediante:

- ambulatori di primo soccorso attivi 24 ore che – allestiti e gestiti da EXPO spa e vigilati dalla ASL – dovranno assicurare, in collegamento con le strutture sanitarie del territorio, le attività di primo intervento e la medicina generale;
- un ambulatorio prime cure, allestito e gestito dall'INAIL che, funzionalmente integrato con l'ambulatorio di primo soccorso, dovrà garantire per ogni infortunio l'emissione dei certificati medici di inabilità al lavoro, la diagnostica di base, le cure in corso di inabilità e le attività di medicina legale (certificato di idoneità alla ripresa del lavoro e valutazione postumi);
- un ambulatorio di fisioterapia allestito e gestito dall'INAIL che, attraverso un proprio fisiatra, coordinerà l'attività dei fisioterapisti che saranno messi a disposizione da EXPO 2015 spa (l'INAIL, per ogni esigenza di natura specialistica, garantirà i necessari collegamenti con le proprie strutture di Vigorso di Budrio e Volterra).

La progettazione delle strutture sanitarie potrà essere assicurata dall'Inail che, tramite la Sovrintendenza Medica Generale e la Consulenza Tecnica per l'Edilizia, è in possesso di un rilevante *know how*.

Le attività sopra descritte dovranno essere preventivamente autorizzate dalla Regione Lombardia.

4. AGEVOLAZIONI TARIFFARIE E FORMAZIONE

L'istituzione di una apposita Sede INAIL per l'EXPO 2015 consentirà alle imprese impegnate nella realizzazione delle attività di EXPO 2015 operanti sia nel sito, sia in altri territori (come meglio rilevabili dai capitolati di appalto anche relativi all'esecuzione delle opere infrastrutturali eseguite in altri territori della Regione Lombardia, in conformità alle previsioni del DPCM 22 ottobre 2008 e successive modificazioni e integrazioni), di aprire una specifica Posizione Assicurativa Territoriale potendo, indipendentemente dal regime tariffario applicabile per le attività pregresse, usufruire delle agevolazioni specificamente previste per l'iniziativa.

A fronte delle maggiori condizioni di tutela che le stazioni appaltanti si impegnano a richiedere alle imprese in materia di sicurezza e salute nei

luoghi di lavoro, è necessario adottare apposite previsioni normative. Sono possibili due opzioni (complementari e non alternative):

- decreto ministeriale per anticipare l'applicazione dello sconto già previsto per imprese che adottano iniziative finalizzate al miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (diminuzione del premio assicurativo dal 7% al 30% a seconda delle dimensioni aziendali);
- norme straordinarie per anticipare il riconoscimento di un significativo livello di oscillazione del valore del premio (fino al 35 %) in presenza di comportamenti che, sulla base delle intese tra le parti sociali, prevederanno misure che vanno oltre i limiti stabiliti dalle leggi in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.

Nel modo illustrato, le agevolazioni tariffarie potrebbero arrivare fino ad una quota del 65%, in relazione alla significatività del livello di tutela individuato.

In particolare dovrebbero essere oggetto di agevolazione:

- i piani formativi oltre le prescrizioni di legge;
- le prescrizioni di elementi organizzativi e/o di protezione individuale oltre i "minimi" di legge.

Il tutto dovrà essere normato dai capitolati di appalto dei lavori; le agevolazioni, come sopra definite, troveranno regolazione a consuntivo in caso di mancata ottemperanza alle misure previste dai capitolati stessi con conseguente riflesso negativo sui livelli di tutela programmati.

Oltre a quanto illustrato è possibile prevedere ulteriori risorse economiche e consulenziali a sostegno dell'adozione di prassi di sicurezza innovative, nella logica dell'innovazione di processo, adottate da imprese operanti nel cantiere.

Gli approfondimenti predisposti da EXPO 2015 spa, condivisi dalle Parti sociali relativamente alle modalità di realizzazione della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, ivi compresa l'esigenza di interventi formativi,

rappresentano i riferimenti organizzativi e operativi per la concreta attuazione dei maggiori livelli di tutela previsti e costituiscono irrinunciabile condizione per l'accesso alle agevolazioni INAIL.

5. VOLONTARIATO

Nella gestione dell'evento sono stimabili oltre 25.000 volontari (il numero e i compiti sono in fase di verifica fra le parti sociali), in attività *no business* sull'intero territorio nazionale; infatti, nel dossier di registrazione si ipotizza la partecipazione di circa 32.000 risorse.

Alla luce dell'attuale quadro normativo detti volontari non sono assicurabili dall'INAIL.

Si ritiene necessario elaborare e promuovere una specifica norma, come sollecitato da EXPO 2015 spa nella nota allegata, che autorizzi l'INAIL ad assicurare anche i volontari definendo il costo dell'assicurazione e i livelli di tutela.

6. APPROFONDIMENTI

Costituiscono parte integrante del presente documento:

- la nota predisposta da EXPO 2015 spa in merito alle prescrizioni per la sicurezza, al percorso prevenzionale e agli interventi formativi;
- la nota predisposta da Expo 2015 spa in merito al volontariato.

In allegato alle presenti Linee guida, a soli fini conoscitivi, sono riportati gli accordi sul mercato del lavoro e a tutela della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro e della legalità, sottoscritti da EXPO 2015 spa e le organizzazioni sindacali.

Sono in fase di definizione tra INAIL e Istituzioni nazionali e regionali gli orientamenti in tema di sicurezza e di formazione. Non appena disponibili elaborati strutturati, si darà luogo al confronto con le parti sociali per verificare le coerenze tra tali orientamenti e le presenti Linee guida.

7. CONCLUSIONI E INIZIATIVE

Le attività collegate a EXPO 2015 consentiranno di sperimentare e tenere sotto monitoraggio un intervento integrato di prevenzione, assicurazione, cura, riabilitazione secondo le logiche che hanno portato alla creazione del Polo salute e sicurezza.

Il punto di partenza sarà costituito dalla valutazione del possibile andamento infortunistico e dei suoi costi previdenziali e sociali; in tal senso, sarà necessario quantificare i costi complessivi degli infortuni (non solo la proiezione del costo per l'erogazione dell'indennità di inabilità temporanea, ma anche quello delle rendite per inabilità permanenti nonché i costi riflessi che gli infortuni determinano a carico delle imprese e del sistema di *welfare*).

La quantificazione degli oneri economici dell'iniziativa (minor costo del lavoro in fase iniziale, incentivi per misure straordinarie) avrà dei precisi punti di riferimento nella riduzione o meno del fenomeno infortunistico registrato, in coerenza con i criteri in precedenza illustrati.

Si procederà a un confronto con le Istituzioni ai diversi livelli, al fine di verificare le convergenze con le presenti Linee guida e le sinergie attuabili tra i diversi soggetti impegnati.

Si ritiene altresì opportuno promuovere iniziative nei confronti:

- del Commissario straordinario del Governo per EXPO Milano 2015, affinché valuti e si faccia promotore presso il Governo e il Parlamento per l'emanazione dei provvedimenti normativi relativi alla tutela assicurativa dei volontari e alle agevolazioni tariffarie;
- della Giunta Regionale della Lombardia per ottenere le autorizzazioni necessarie per l'impianto e l'avvio in produzione degli ambulatori di primo soccorso, dell'ambulatorio prime cure e dell'ambulatorio di fisiokinesiterapia.

ADDENDUM

L'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL), nella consapevolezza che la complessità, i tempi e le modalità organizzative e operative delle attività di preparazione e gestione

dell'EXPO 2015 costituiscono una straordinaria occasione per progettare e attuare percorsi e strumenti finalizzati alla drastica riduzione degli infortuni e, soprattutto, all'azzeramento dei casi mortali, si impegna

- nell'ambito delle proprie discrezionalità decisionali e organizzative - a sostenere il progetto "Prevenzione e Sicurezza EXPO 2015".

L'INAIL, inoltre, ribadisce che l'ottimale attuazione del progetto "Prevenzione e Sicurezza EXPO 2015" richiede la concreta e tempestiva adozione degli interventi normativi e autorizzativi prospettati nelle Linee guida per i quali l'Istituto si impegna ad assicurare il proprio apporto per l'analisi e la definizione tecnica.

La mancata adozione dei provvedimenti normativi e autorizzativi prospettati determinerà la revisione degli obiettivi condivisi e condizionerà, di conseguenza, l'insieme delle azioni previste e degli obiettivi attesi.