SEMINARIO
AZIENDA USL DELLA ROMAGNA
DIPARTIMENTO DI SANITÀ PUBBLICA

CONTROLLI IN CANTIERE DEL COORDINATORE E DELL'ORGANO DI VIGILANZA: MODALITÀ DIVERSE ED OBIETTIVI COMUNI

RAVENNA 23 NOVEMBRE 2018
PALAZZO DEI CONGRESSI

Relatore: Pierpaolo Neri – AUSL della Romagna

Titolo: I controlli in cantiere, i soggetti coinvolti e gli obiettivi

SEMINARI CANTIERI AUSL DELLA ROMAGNA 2016 – 2017 - 2018

- **Rimini Palacongressi 25/11/2016** Sicurezza sul lavoro nei cantieri privati: rapporti tra Committenza e Coordinatori
- **Cesena Polo Fieristico 17/11/2016** Documentazione di sicurezza in cantiere: gestione operativa efficace
- **Ravenna Palazzo dei congressi 23/11/2018** Controlli in cantiere del Coordinatore e dell'Organo di Vigilanza: modalità diverse ed obiettivi comuni
- ***L'obiettivo di questa iniziativa triennale della AUSL Romagna: costruire la sicurezza con tutti i Soggetti della Prevenzione in cantiere****: confrontarsi e ragionare insieme, con ruoli diversi ed con obiettivi comuni*
- ***Alcune parole chiave di questa iniziativa triennale: organizzazione di cantiere, documentazione efficace, controlli, vigilanza, Sicurezza come Sistema, Committente, Coordinamento***

ARGOMENTI

- I controlli in cantiere e gli obiettivi di sicurezza
- Il ruolo di controllo del Coordinatore
- Dal Committente alle imprese affidatarie alle imprese esecutrici
- Le imprese esecutrici ed i rischi specifici
- Il lavoratore autonomo
- Il ruolo dell'Organo di Vigilanza quale controllore e regolatore del sistema

I controlli in cantiere e gli obiettivi di sicurezza

- Che cosa intendiamo per Sicurezza e Salute sul lavoro?
- **In senso generale, per "Sicurezza e Salute sul lavoro"** si intende **una condizione necessaria** per assicurare al lavoratore luoghi idonei e condizioni lavorative nelle quali il rischio di incidenti e di patologie sia il più basso possibile
- **Dal punto di vista giuridico per "Sicurezza e Salute sul lavoro"** si intendono **tutte le attività volte ad assicurare misure di prevenzione e protezione,** programmate, adottate ed attuate dai Datori di lavoro, dal complesso delle **organizzazioni** dagli stessi diretta e da tutti i soggetti che hanno specifici obblighi e responsabilità di sicurezza

I controlli in cantiere e gli obiettivi di sicurezza

- Il cantiere è un **luogo peculiare** di lavoro:
  - luogo di **una struttura lavorativa complessa e specifica che nasce e termina** finalizzandosi ad un obiettivo produttivo (opera)
  - luogo nel quale devono **coordinarsi e coesistere organizzazioni lavorative diverse**
  - luogo di **interferenza interna ed esterna** per elezione
  - luogo con **variabilità continua della condizioni operative** in funzione dello stato di avanzamento dell'opera
  - luogo con **variabilità continua delle condizioni climatiche** ed ambientali
  - luogo con **molteplici attrezzature di lavoro** intrinsecamente pericolose
  - luogo con **impianti, attrezzature** ed opere provvisionali di uso promiscuo
  - luogo con **vari Datori di lavoro** ed un Committente per il quale tutti producono
  - ……

I controlli in cantiere e gli obiettivi di sicurezza

- **L'organizzazione per la sicurezza in cantiere ha la peculiarità di nascere con la progettazione dell'opera (in teoria), di dover risultare efficace fin dall'inizio del cantiere** e di doversi mantenersi efficace, in una variabilità di condizioni, adattandosi, per la tutta la durata di cantiere, con soggetti che mutano e che, seppur governati e coordinati come previsto dalla norma, **hanno comunque una loro autonomia operativa**
- **Obiettivi di sicurezza in cantiere:** obiettivo generale è la **riduzione degli infortuni,** in particolare mortali e gravi; il miglioramento della sicurezza in edilizia contiene anche azioni finalizzate all'analisi ed alla riduzione dei **rischi per la salute** e quindi dei **rischi di contrarre malattie lavoro-correlate**

I controlli in cantiere e gli obiettivi di sicurezza

- Poniamoci in **un'ipotesi perfetta: ogni soggetto in cantiere opera sempre positivamente e fattivamente per la sua sicurezza** e per la sicurezza degli altri soggetti di cantiere
- Tale situazione perfetta ed ottimale, data la complessità del cantiere, **non sarebbe comunque sufficiente, da sola, ad ottenere risultati positivi** (evitare infortuni), **è condizione necessaria ma non sufficiente,** in quanto il sistema così complesso, anche in un cantiere "piccolo" ed a maggior ragione in un'opera complessa, richiede un **coordinamento** e controlli efficaci per la sicurezza
- **I controlli devono essere in capo ai soggetti ricoprono specifiche posizioni di garanzia** previste da normativa, per garantire gli **obblighi di risultato di sicurezza** che ad essi sono conferiti

Il ruolo di controllo del Coordinatore

- Il CSE (Coordinatore in fase di esecuzione), **è il soggetto incaricato, dal Committente** dell'esecuzione dei compiti indicati in dettaglio in normativa (art.92) compiti di:
  - Verifica
  - Coordinamento
  - Organizzazione
  - Segnalazione
  - Sospensione attività
- Si tratta di **professionista qualificato dotato di specifica abilitazione,** al quale il Committente, in casi previsti, **delega** il "coordinamento tecnico di sicurezza" e un "controllo di altro profilo" sulla sicurezza in cantiere

Il ruolo di controllo del Coordinatore

- Il CSE durante, l'esecuzione dell'opera, deve mettere in atto, quindi, azioni di verifica, controllo, coordinamento, adeguamento, organizzazione, miglioramento
- **MISSION:** **per conto del Committente, la complessiva organizzazione della sicurezza in cantiere** con il compito di interfacciarsi con tutti i soggetti interni ed esterni al cantiere, di gestire i rischi aggiuntivi rispetto a quelli delle singole imprese ed i rischi interferenziali (il CSE non è responsabile di tutta la sicurezza nel cantiere)
- **SRUMENTO ESSSENZIALE: il PSC che costituisce il "suo standard di sicurezza di cantiere"** e rispetto al quale esercita le sue azioni di controllo di sistema

Il ruolo di controllo del Coordinatore

- **Le azioni di controllo del il CSE**
- **rileva e contesta per iscritto** a tutti i soggetti esecutori le inosservanze dei rispettivi obblighi e le inosservanze alle prescrizioni del PSC
- **segnala le inosservanze citate al committente** e propone la sospensione dei lavori, l'allontanamento delle imprese o la risoluzione del contratto
- nel caso in cui il **Committente non adotti alcun provvedimento** in merito alla segnalazione, senza idonea motivazione, il **CSE dà comunicazione dell'inadempienza all'Organo di Vigilanza**
- **sospende, in caso di pericolo grave e imminente,** direttamente riscontrato, **le singole lavorazioni** fino alla verifica degli avvenuti adeguamenti effettuati dalle imprese interessate

Il ruolo di controllo del Coordinatore

- **Il ruolo del Coordinatore in tema di controllo in cantiere è certamente il compito (fra i molti previsti per il Coordinatore) che ha determinato molti casi di coinvolgimento di questa figura** *(non sempre a ragione)* **sia in reati contravvenzionali sia in processi penali** per i reati di lesioni o di omicidio colposo a seguito di infortunio sul lavoro, fin dalla dalla vigenza del D.Lgs. 494/96

Il ruolo di controllo del Coordinatore

- **Il ruolo di controllo del CSE (art.92, lettera a),** sotto il profilo della applicabilità e delle responsabilità, **deve essere contestualizzato nel sistema organizzativo della sicurezza nei cantieri,** tenendo conto della organizzazione di cantiere complessiva definita in norma, organizzazione che include molti **altri soggetti** oltre al CSE, con **specifiche responsabilità che il CSE non può e non deve "surrogare"**

Il ruolo di controllo del Coordinatore

- Il CSE non è un "superpreposto", non è il controllore della osservanza delle norme prevenzionali da parte di tutti i dipendenti di tutte le imprese di cantiere
- **Il CSE è il "PREPOSTO del PSC" e delle relative procedure applicative** e per tale fine**, i suoi naturali interlocutori sono il Committente e le imprese,** prima le affidatarie e poi le esecutrici ed i lav. aut. e non i singoli lavoratori delle imprese
- La funzione di **vigilanza del CSE è alta e non deve essere confusa con quella operativa demandata al Datore di lavoro ed alle figure** che ricevono doveri e poteri dallo stesso Datore di lavoro (dirigenti e preposto)

Il ruolo di controllo del Coordinatore

- Appare chiara, dunque, la diversità di ruolo rispetto al Datore di lavoro delle imprese esecutrici: il CSE ha un ruolo di **alta vigilanza che riguarda le generali configurazioni delle lavorazioni e non la puntuale vigilanza, momento per momento, demandata alle figure operative** (datore di lavoro, dirigente, preposto)
- Tale alta vigilanza non implica, di norma, la continua presenza sul cantiere con ruolo di controllo diretto sulle contingenti lavorazioni in atto, se non in **fasi di lavoro di particolare rischio ed importanza**, ragionevolmente prevedibili e, quindi, necessariamente analizzate e previste nel PSC

Dal Committente alle imprese affidatarie alle imprese esecutrici

- Nel D.Lgs. 81/2008 **l'Impresa Affidataria rappresentò una innovazione,** principalmente in virtù del fatto che il legislatore (ma ancor prima una consolidata giurisprudenza) aveva definito questo soggetto imprenditoriale come il soggetto che ha **ricevuto l'appalto dal Committente e che garantisce presenza in cantiere in termini di controllo,** vigilanza e verifica delle condizioni di sicurezza
- L'art. 89 comma 1 lett. i), definisce l'impresa affidataria quale "***impresa titolare del contratto di appalto con il committente*** *che, nell'esecuzione dell'opera appaltata, può avvalersi di imprese subappaltatrici o di lavoratori autonomi*"

Dal Committente alle imprese affidatarie alle imprese esecutrici

- Con parere del 22 luglio 2010, l'Autorità di Vigilanza intervenne sulle obbligazioni in materia antinfortunistica riferite all'impresa affidataria, indicando che "***il legislatore ha assegnato all' impresa affidataria l'importante ruolo di verificare concretamente in cantiere il rispetto delle prescrizioni poste a tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori.*** *Si tratta di compiti di coordinamento e di gestione operativa del cantiere, con controllo del livello di sicurezza in tutte le lavorazioni svolte sia dai propri lavoratori, sia dai subappaltatori*"

Dal Committente alle imprese affidatarie alle imprese esecutrici

- Obblighi **specifici** riferiti all'impresa affidataria (art.97): *Il datore di lavoro dell'impresa affidataria* ***verifica le condizioni di sicurezza dei lavori affidati*** *e* ***l'applicazione delle disposizioni*** *e delle prescrizioni del piano di sicurezza e coordinamento*
- **L'impresa affidataria è posta al centro di un preciso sistema di controllo della sicurezza**
- Il legislatore ha stabilito che l'Impresa Affidataria debba gestire la sua linea di appalti in cantiere in virtù di **specifica formazione in materia di sicurezza,** dalla quale trarre la capacità di **vigilare sull'operato delle imprese esecutrici e dei lavoratori autonomi** *(adeguata formazione ma senza standard definiti)*

Le imprese esecutrici ed i rischi specifici

- Anche il Datore di lavoro dell'impresa esecutrice deve effettuare attività di controllo in cantiere
  - **sui rischi specifici** della propria attività
  - **su eventuali subappalti** nel caso in cui, una parte delle sue lavorazioni (ovvero una parte del suo POS), sia stato "affidato" ad altra impresa o lavoratore/i autonomo/i
- Anche **l'impresa esecutrice fa parte della catena della sicurezza** che deve essere trovare efficacia secondo le previsioni dell'art. 26 del D.Lgs.81/2008

Le imprese esecutrici ed i rischi specifici

- **Rischi specifici - Principio generale contenuto nell'art. 18 in relazione agli obblighi del Datore di lavoro** - Obblighi del datore di lavoro e del dirigente
  - **Il Datore di lavoro deve richiedere l'osservanza** da parte dei singoli lavoratori delle norme vigenti, nonché delle disposizioni aziendali in materia di sicurezza e di igiene del lavoro e di uso dei mezzi di protezione collettivi e dei dispositivi di protezione individuali messi a loro disposizione
  - **Quindi il Datore di lavoro deve vigilare sui rischi specifici** da lavoro e sull'adozione delle misure previste nel POS

Le imprese esecutrici ed i rischi specifici

- **VIGILANZA SUI RISCHI SPECIFICI DA LAVORO E SULL'ADOZIONE DELLE MISURE PREVISTE NEL POS**
  - Non necessariamente vigilanza diretta
  - **Organizzazione per esercitare la vigilanza** tramite propri addetti (preposti)
  - Tale attività di vigilanza è esclusiva responsabilità del Datore di lavoro: ad esempio uso dei DPI, rispetto delle procedure di lavoro, corretto uso delle attrezzature *(premessa la formazione ed addestramento idoneo dei lavoratori)*

Le imprese esecutrici ed i rischi specifici

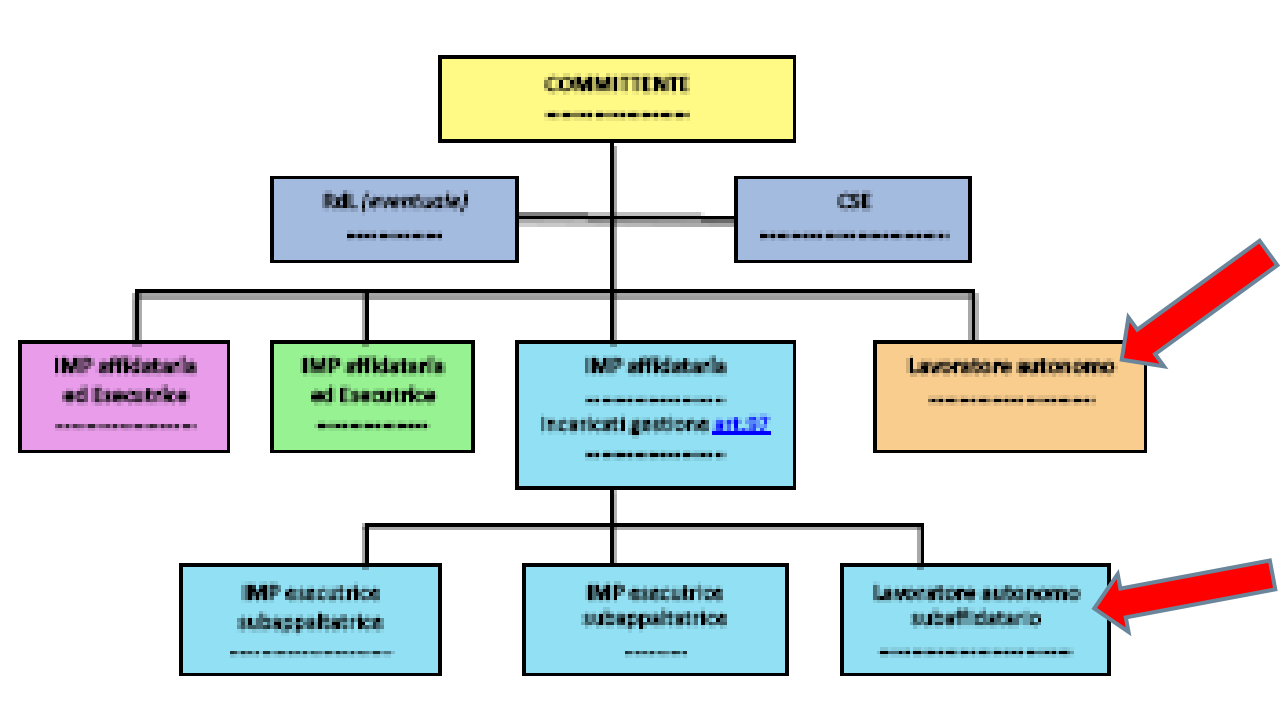
- **Subappalti - L'impresa esecutrice deve vigilare sui suoi subappalti, perché l'art. 26 del D.Lgs.81/2008 ha applicazione generalizzata nella tutela del lavoro**
- I Datori di lavoro, in caso di subappalti, verificano l'ITP dei subappaltatori, **forniscono ad essi dettagliate informazioni sui rischi specifici esistenti nell'ambiente in cui sono destinati** ad operare e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate …. si **informano reciprocamente anche al fine di eliminare rischi dovuti alle interferenze tra i lavori delle diverse imprese** coinvolte nell'esecuzione dell'opera complessiva

Il lavoratore autonomo

- **Ed il lavoratore autonomo? Quale attività di controllo deve svolgere in cantiere?**
- I lavoratori autonomi (*veri*) in cantiere, fanno parte dell'organizzazione di cantiere ed in tale contesto, essenzialmente, devono:
  - **prendersi cura della loro salute e sicurezza** con idonee attrezzature, DPI, formazione e sorveglianza sanitaria - art. 21 D.Lgs.81/2008
  - **cooperare all'attuazione delle misure di prevenzione** e protezione dai rischi sul lavoro incidenti sull'attività lavorativa oggetto dell'appalto – art. 26 D.Lgs.81/2008
  - **coordinarsi informandosi reciprocamente** anche al fine di eliminare rischi dovuti alle interferenze tra i lavori delle diverse imprese coinvolte nell'esecuzione dell'opera complessiva – art. 26 DLgs.81/2008
  - **adeguarsi alle indicazioni fornite dal Coordinatore** per l'esecuzione dei lavori, ai fini della sicurezza – art. 94 D.Lgs.81/2008

Il lavoratore autonomo

- Ma quale attività di controllo deve svolgere attività di controllo in cantiere, ovvero, **chi deve controllare?**
- Un lavoratore autonomo, in teoria, **dovrebbe essere l'ultima foglia del subappalto**, come nello schema teorico seguente



Il lavoratore autonomo

- Nella realtà accade che i **lavoratori autonomi si inseriscano nell'organizzazione di cantiere con ruolo intermedio ed anche con ruolo di "affidatario" e/o di appaltante** per lavori di una certa consistenza e complessità
- E' opportuno ricordare che, **l'esercizio di fatto di poteri direttivi (art. 299 D.Lgs. 81/2008)**, grava anche altresì sui soggetti che, pur sprovvisti di regolare investitura, esercitino in concreto i poteri giuridici riferiti Datore di lavoro, dirigente o preposto
- In tal caso il lavoratore autonomo "diventa tale", ovvero **diventa, per l'effettività della sua attività in cantiere, Datore di lavoro, dirigente o preposto** con tutti i relativi obblighi di controllo e di organizzazione

Il lavoratore autonomo

- In una situazione organizzativa "perfetta", purtroppo con canonizzata e vincolante nella vigente normativa, **un lavoratore autonomo dovrebbe essere "ultima foglia" dei subappalti** e gli obblighi di controllo di un lavoratore autonomo dovrebbero essere riferiti al controllo della sua attività, così come previsto dall'art.21
- La normativa, infatti, non prevede a suo carico obblighi di controllo e di coordinamento come per l'impresa affidataria – art 97, o per l'impresa esecutrice in relazione ai subappalti
- Più correttamente, tuttavia, dovremmo dire che, una situazione nella quale un lav. autonomo si trovi a svolgere il ruolo di "affidatario" o di appaltante di lavorazioni rilevanti, fa sorgere **dubbi sulla corretta valutazione della I.T.P. effettuata dal Committente**

Il ruolo dell'Organo di Vigilanza quale controllore e regolatore del sistema

- **La Vigilanza dell'Organo Pubblico è uno degli strumenti per perseguire gli obiettivi di salute e sicurezza sul lavoro,** ovvero uno degli strumenti della prevenzione, insieme alla formazione, all'assistenza ai lavoratori alle imprese
- La vigilanza, per gli effetti correttivi e virtuosi che induce con gli strumenti impositivi che le sono propri, è azione **che da supporto ed efficacia alle altre attività di prevenzione** (assistenza, informazione ed altri strumenti di prevenzione)

Il ruolo dell'Organo di Vigilanza quale controllore e regolatore del sistema

- La vigilanza effettuata dall'Organo di Vigilanza, si concretizza essenzialmente con sopralluoghi in cantiere: con **quali obiettivi di prevenzione?**
- L'Organo di Vigilanza accede, non in presenza di ipotesi di reato (diverso è il caso di indagini per infortuni); accede in un cantiere selezionato con criteri definiti sulla base delle notifiche e/o di altre informazioni specifiche e/o di contesto
- **L'obiettivo è quindi verificare il rispetto degli obblighi dettati dalle norme che tutelano la sicurezza e salute dei lavoratori, nell'ambito di uno specifico mandato ricevuto** (obiettivo di sicurezza è il "minimo etico")

Il ruolo dell'Organo di Vigilanza quale controllore e regolatore del sistema

- **Organizzazione di cantiere**
- **Rischi, principalmente**
  - Rischio cadute dall'alto
  - Rischio seppellimento
  - Rischio sprofondamento
  - Rischio da elettrocuzione
  - Rischio da caduta materiali
  - Investimento da mezzi d'opera
- *..ed altri rischi*
  - *strumento operativo Ck list di controllo*

Il ruolo dell'Organo di Vigilanza quale controllore e regolatore del sistema

- Come può l'Organo di Vigilanza **vigilare efficacemente per la sicurezza dei lavoratori** e contribuire alle condizioni di sicurezza?
  - su un'organizzazione di cantiere che muta continuamente
  - sulla formazione e sull'addestramento efficace dei lavoratori che si alterneranno in cantiere
  - sull'uso in sicurezza delle attrezzature di lavoro e degli impianti
  - sulle interferenze interne ed esterne al cantiere
  - sui rischi fondamentali del "minimo etico"
- L'Organo di Vigilanza termina l'intervento in cantiere, con o senza emissione di provvedimenti ed **il cantiere, ovviamente, prosegue il suo corso "governato" dal Committente ed affidato al CSE**

Il ruolo dell'Organo di Vigilanza quale controllore e regolatore del sistema

- La prevenzione riesce ad essere **efficace se l'Organo di Vigilanza non rimane l'unico soggetto che opera vigilanza** e che interviene, nel "sistema complesso cantiere", ma se l'Organo di Vigilanza sa essere il soggetto che **regola il sistema di programmazione ed attuazione della sicurezza in cantiere,** sistema che deve far parte integrante dell'attività di produzione in cantiere
- Si tratta di **passare da una visione del cantiere come <u>oggetto di attività di vigilanza e controllo</u> che devono da sole produrre sicurezza, ad una visione della <u>sicurezza come parte dell'attività di cantiere</u>** alla quale contribuiscono vari soggetti, così come contribuiscono produttivamente all'esecuzione dell'opera

Il ruolo dell'Organo di Vigilanza quale controllore e regolatore del sistema

- E quindi, **ogni soggetto di cantiere,** secondo le sue attribuzioni e le sue specifiche posizioni di garanzia, **deve,** unitamente all'attività produttiva **operare in sicurezza e vigilare fornendo il suo contributo all'opera ed al sistema di prevenzione:**
  - il CSE al livello più alto di visione ed organizzazione
  - le imprese affidatarie controllando i lavori affidati e eventuali catene di subappalti
  - le imprese esecutrici controllando le loro attività ed eventuali subappalti
  - i lavoratori autonomi rispettando le disposizioni del CSE e preoccupandosi della loro sicurezza
- E' solo **l'integrazione tra "produzione e sicurezza"** e tra **soggetti diversi** che può produrre sicurezza in cantiere

Il ruolo dell'Organo di Vigilanza quale controllore e regolatore del sistema

- **E l'Organo di Vigilanza? Che cosa può fare?**
- Oltre alle attività di assistenza e informazione ai Coordinatori, ai Professionisti, alle imprese ed ai lavoratori, l'Organo di Vigilanza può orientare sempre più le azioni di vigilanza verso una **vigilanza sulle azioni dei soggetti che devono agire per controllare in cantiere**, perché, i soggetti di cantiere sono in cantiere (**CSE ed imprese affidatarie in primis**) e verso le **azioni del Committente** che resta il "dominus" de cantiere, sia durante la progettazione che in corso d'opera

Il ruolo dell'Organo di Vigilanza quale controllore e regolatore del sistema

- L'Organo di Vigilanza **deve vigilare e diventare regolatore del sistema di prevenzione**; che cosa significa concretamente?
- Significa **stimolare, sia con le azioni informative, ma anche con le azioni sanzionatorie, comportamenti virtuosi** necessari a far funzionare il sistema prevenzione in cantiere
- Questa, ad esempio, è la ragione della crescente attenzione dell'Organo di Vigilanza **sull'esercizio del ruolo dell'impresa affidataria,** sulla corrispondenza tra valutazione dei rischi nei POS e lavori effettivamente in appalto, sul **ruolo del CSE mirato ad una vigilanza di sistema sul cantiere** e non sugli oggetti di cantiere

Il ruolo dell'Organo di Vigilanza quale controllore e regolatore del sistema

- Questa, ad esempio, è la ragione dell'importanza che in vigilanza è data al **contenuto dei verbali del CSE**, ma soprattutto alle **azioni conseguenti dello stesso CSE e dei soggetti coinvolti** nel rilievo di non conformità gravi o meno gravi fatte dal CSE
- Questa, ad esempio, è la ragione dell'**importanza data in vigilanza ad alcuni documenti tecnici come garanzia iniziale di un luogo di lavoro che possa avviarsi "sicuro":** relazioni geotecniche, conformità e verifiche di attrezzature ed impianti, manutenzioni, analisi delle interferenze esterne che derivano dalla localizzazione del cantiere

Il ruolo dell'Organo di Vigilanza quale controllore e regolatore del sistema

- Questa, ad esempio, è la ragione dell'importanza che in vigilanza è data a **documenti tecnici di programmazione e gestione della sicurezza:** piano delle demolizioni, piano di bonifica amianto, DUVRI quando necessario

In sostanza, la Vigilanza dell'Organo di Vigilanza deve sempre più mirare ai processi di sicurezza che governano il cantiere ed a spingere gli attori della sicurezza in cantiere ad operare in tal senso, a partire dal Committente e dal CSE, per favorire azioni preventive efficaci che non siano limitate ai tempi di un'azione di vigilanza, ma che si mantengano attive durante tutta la durata del cantiere

FINE PRESENTAZIONE

Grazie per l'attenzione

Pierpaolo Neri