PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 23 - numero 4939 di Venerdì 21 maggio 2021

Coordinatore alla sicurezza: compiti e limiti alle responsabilità del CSE

La prima parte di un contributo sui compiti e responsabilità del coordinatore per l'esecuzione dei lavori. Focus sui limiti alle responsabilità e sui doveri di coordinamento e di controllo. A cura dell'avv. Carolina Valentino.

Tra presentazione di sentenze, di documenti sulla gestione della sicurezza in edilizia o di contributi e interventi vari, sono numerosi gli articoli pubblicati dal nostro giornale sul tema dei ***compiti e responsabilità dei coordinatori alla sicurezza****.*

*Tuttavia proprio perché questo è un tema rilevante in materia di gestione della sicurezza, che tra l'altro riguarda anche molti nostri lettori, pubblichiamo oggi la prima di quattro parti di un ricco contributo dell'avv. Carolina Valentino dall'esplicativo titolo "****Compiti e responsabilità del CSE****".*

In questa ***prima parte*** *il contributo si sofferma sui* ***limiti alle responsabilità*** *del coordinatore per l'esecuzione dei lavori (CSE) e inizia a soffermarsi su alcuni compiti e responsabilità con riferimento a quanto contenuto nell'art. 92 del D. Lgs. n. 81/2008.*

Le altre tre parti del contributo saranno pubblicate nei prossimi giorni e affronteranno altre responsabilità e alcune indicazioni operative sempre in relazione alle attività del CSE.

Pubblicità
<#? QUI-PUBBLICITA-MIM-[SW0016] ?#>

Compiti e responsabilità del CSE

La definizione di coordinatore per l'esecuzione dei lavori (di seguito "CSE") si rinviene all'art. 89, c. 1, lett. f), D. Lgs. n. 81/2008, al quale si legge che il "***coordinatore in materia di sicurezza e di salute durante la realizzazione dell'opera****, di seguito denominato* ***coordinatore per l'esecuzione dei lavori*** [è quel] *soggetto incaricato, dal committente o dal responsabile dei lavori, dell'esecuzione dei compiti di cui all'art. 92* [D. Lgs. n. 81/2008]*, che non può essere il datore di lavoro delle imprese affidatarie ed esecutrici o un suo dipendente o il responsabile del servizio di prevenzione e protezione (RSPP) da lui designato. Le incompatibilità di cui al precedente periodo non operano in caso di coincidenza fra committente e impresa esecutrice*".

Ci si propone, nel presente articolo, di evidenziarne, senza pretese di esaustività, i compiti, richiamando altresì alcune pronunce giurisprudenziali ritenute rilevanti in materia.

• I limiti alle responsabilità del CSE

Preme sin da subito evidenziare i limiti delle responsabilità del CSE, non riconducibili a tutti i rischi riscontrabili in relazione alle attività condotte in cantiere, bensì limitate a quei casi in cui "*possa verificarsi un'**interferenza tra le lavorazioni**, cioè un **contatto rischioso fra lavoratori appartenenti ad imprese diverse che operino nello stesso luogo di lavoro***. [...] *Il concetto di interferenza ai fini dell'operatività degli obblighi di coordinamento e cooperazione* [...] *è dato dal **contatto rischioso tra il personale di imprese diverse operanti nello stesso contesto aziendale e pertanto occorre aver riguardo alla concreta interferenza tra le diverse organizzazioni, che può essere fonte di ulteriori rischi per l'incolumità dei lavoratori, e non alla mera qualificazione civilistica attribuita al rapporto tra le imprese che cooperano tra loro** ? vale a dire contratto d'appalto o d'opera o di somministrazione ? in quanto **la ratio della norma è quella di obbligare il datore di lavoro ad organizzare la prevenzione dei rischi interferenziali attivando percorsi condivisi di informazione e cooperazione nonché soluzioni comuni di problematiche complesse***" (Cass. pen., n. 45317, 7 novembre 2019).

Di talché, al fine di distinguere i limiti dei compiti e delle relative responsabilità del CSE rispetto agli altri responsabili in materia antinfortunistica (datore di lavoro *in primis*), deve ritenersi che il CSE sia responsabile in relazione ai rischi connessi alle aree di cantiere, all'organizzazione del cantiere, nonché a quelle lavorazioni che includono, altresì, rischi interferenziali conseguenti al contatto tra lavoratori appartenenti ad imprese diverse.

Rimangono, dunque, esclusi i rischi propri dell'attività di impresa (ad esempio, rischi inerenti all'attività della singola impresa che non comporti altresì rischi interferenziali, per mancanza di contatto con lavoratori dipendenti da diversi datori di lavoro).

"*Il concetto di rischio specifico del datore di lavoro è, infatti, legato alle competenze settoriali di natura tecnica, alla conoscenza delle procedure da adottare nelle singole lavorazioni o all'utilizzazione di speciali tecniche o nell'uso di determinate macchine generalmente mancante in chi opera in settori diversi* [...]. *E', dunque, un rischio connesso alle competenze proprie del datore di lavoro in relazione al settore di appartenenza, come si evince dalle stesse parole del legislatore che già con l'art. 7, comma 3 d.lgs. 626/1994 ed ora con l'art. 26, d.lgs. 81/2008 che nel delimitare il rischio interferenziale ne ha escluso l'estensione ai rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltataci o dei singoli lavoratori autonomi* [...]. *Si è detto anche che il rischio specifico del datore di lavoro 'è il negativo di quello affidato alle cure del coordinatore per la sicurezza' (cfr. Sez. 4, n. 3288 del 27/09/2016, Bellotti e altro, in motivazione), in qualche modo individuando 'a contrario' il contenuto del rischio specifico, rispetto a quello generico, che inerisce solo all'interferenza fra attività lavorative facenti capo ad imprese e soggetti diversi che operano nello stesso spazio lavorativo (committente ed appaltatore o imprese diverse che svolgano la loro attività nel medesimo luogo, cantiere o sede aziendale). Il rischio generico riflette il 'contatto rischioso' fra le attività di lavoratori appartenenti ad imprese diverse operanti in un determinato contesto spaziale"* (Cass, 45317/2019 cit.).

Conseguentemente, al fine di individuare l'area di responsabilità del CSE, non può prescindersi dall'analisi del rischio, nel senso che sarà competenza del coordinatore per l'esecuzione se il rischio risulterà generato da un'attività riconducibile all'interferenza tra l'opera di più imprese e non, al contrario, se esso sia proprio dell'esclusiva attività della singola impresa.

• Compiti e responsabilità

I compiti del CSE sono disciplinati all'**art. 92, D. Lgs. n. 81/2008**, al quale si legge:

"*Durante la realizzazione dell'opera, il coordinatore per l'esecuzione dei lavori:*

a) verifica, con opportune azioni di coordinamento e controllo, l'applicazione, da parte delle imprese esecutrici e dei lavoratori autonomi, delle disposizioni loro pertinenti contenute nel piano di sicurezza e di coordinamento di cui all'articolo 100 ove previsto e la corretta applicazione delle relative procedure di lavoro;

b) verifica l'idoneità del piano operativo di sicurezza, da considerare come piano complementare di dettaglio del piano di sicurezza e coordinamento di cui all'articolo 100, assicurandone la coerenza con quest'ultimo, ove previsto, adegua il piano di sicurezza e di coordinamento di cui all'articolo 100 ove previsto, e il fascicolo di cui all'articolo 91, comma 1, lettera b), in relazione all'evoluzione dei lavori ed alle eventuali modifiche intervenute, valutando le proposte delle imprese esecutrici dirette a migliorare la sicurezza in cantiere, verifica che le imprese esecutrici adeguino, se necessario, i rispettivi piani operativi di sicurezza;

c) organizza tra i datori di lavoro, ivi compresi i lavoratori autonomi, la cooperazione ed il coordinamento delle attività nonché la loro reciproca informazione;

d) verifica l'attuazione di quanto previsto negli accordi tra le parti sociali al fine di realizzare il coordinamento tra i rappresentanti della sicurezza finalizzato al miglioramento della sicurezza in cantiere;

e) segnala al committente o al responsabile dei lavori, previa contestazione scritta alle imprese e ai lavoratori autonomi interessati, le inosservanze alle disposizioni degli articoli 94, 95, 96 e 97, comma 1, e alle prescrizioni del piano di cui all'articolo 100, ove previsto, e propone la sospensione dei lavori, l'allontanamento delle imprese o dei lavoratori autonomi dal cantiere, o la risoluzione del contratto. Nel caso in cui il committente o il responsabile dei lavori non adotti alcun provvedimento in merito alla segnalazione, senza fornire idonea motivazione, il coordinatore per l'esecuzione dà comunicazione dell'inadempienza alla azienda unità sanitaria locale e alla direzione provinciale del lavoro territorialmente competenti;

f) sospende, in caso di pericolo grave e imminente, direttamente riscontrato, le singole lavorazioni fino alla verifica degli avvenuti adeguamenti effettuati dalle imprese interessate.

2. Nei casi di cui all'articolo 90, comma 5, il coordinatore per l'esecuzione, oltre a svolgere i compiti di cui al comma 1, redige il piano di sicurezza e di coordinamento e predispone il fascicolo, di cui all'articolo 91, comma 1, lettere a) e b), fermo restando quanto previsto al secondo periodo della medesima lettera b)".

Vediamo più nel dettaglio le disposizioni di cui al comma 1.

- ***Art. 92, c. 1, lett. a): verifica, con opportune azioni di coordinamento e controllo, l'applicazione, da parte delle imprese esecutrici e dei lavoratori autonomi, delle disposizioni loro pertinenti contenute nel piano di sicurezza e di coordinamento di cui all'articolo 100 ove previsto e la corretta applicazione delle relative procedure di lavoro.***

[*L'inadempimento dei compiti di cui all'art. 92, c. 1, lett. a), D. Lgs. n. 81/2008 comporta l'applicazione di una sanzione consistente nella pena dell'arresto da tre a sei mesi o dell'ammenda da ? 3.071,27 a ? 7.862,44*]

La lettera a) del citato articolo si sofferma sui **doveri di coordinamento e di controllo** in capo al CSE, aventi ad oggetto il rispetto, da parte delle imprese esecutrici e dei lavoratori autonomi, delle disposizioni di cui al Piano di Sicurezza e Coordinamento (di seguito anche "PSC").

In merito alle operazioni di coordinamento e cooperazione, la Corte di Cassazione ha sancito che per "coordinare" deve intendersi "*collegare razionalmente le varie fasi dell'attività in corso, in modo da* ***evitare disaccordi, sovrapposizioni, intralci che possono accrescere notevolmente i pericoli per tutti coloro che operano nel medesimo ambiente***"; mentre per "cooperare" deve intendersi un attività denotata da un certo *quid pluris*, giacché con tale termine si intende "***contribuire attivamente****, dall'una e dall'altra parte, a predisporre ed applicare le misure di prevenzione e protezione necessarie ad eliminare i pericoli derivanti dall'attività lavorativa*" (Cass. pen., Sez. IV, n. 28197/2009).

In merito al dovere di verifica circa la corretta applicazione delle disposizioni di cui al PSC, secondo costante e granitica giurisprudenza, questo si concretizza in un dovere di "alta vigilanza", contrariamente alla vigilanza operativa, compito proprio del datore di lavoro delle imprese esecutrici e, in particolare, dell'impresa affidataria. Di talché, la puntuale, continua, stringente vigilanza è compito del datore di lavoro e delle figure operative da lui delegate, quali il dirigente delegato ed il preposto [1].

Conseguentemente, violazioni in materia di salute e sicurezza che consistano in accadimenti estemporanei scaturenti nel corso dei lavori non rientrano nella sfera di controllo ? e di conseguente responsabilità ? del CSE, a meno che non siano rilevate direttamente da quest'ultimo nell'ambito delle visite e dei sopralluoghi effettuati presso il cantiere (che egli avrà l'obbligo di segnalare, vedasi *infra*).

"*Il compito di alta vigilanza del CSE pur assicurando un'efficace azione di coordinamento* ***non implica una costante e continua presenza in cantiere col compito di controllo delle singole lavorazioni in atto*** [...] *Rimane inteso che la presenza del CSE sia opportuna in occasione delle* [seguenti] *circostanze* [...]:

1. *ingresso in cantiere di ulteriori nuove imprese esecutrici e lavoratori autonomi;*
2. [...] *macrofasi di lavoro;*
3. *motivate richieste da parte della Committenza, della/e affidataria/e, di imprese esecutrici, RLS(T), medico competente, lavoratori autonomi;*
4. *periodi di maggior rischio dovuto ad interferenze o attività ad elevato rischio;*
5. [...]*;*
6. *sostanziali modifiche dell'opera" [2].*

"In materia di infortuni sul lavoro, [il CSE] *oltre ad assicurare il collegamento fra impresa appaltatrice e committente al fine di realizzare la migliore organizzazione, ha il compito di vigilare sulla corretta osservanza delle prescrizioni del piano di sicurezza da parte delle stesse e sulla scrupolosa applicazione delle procedure a garanzia dell'incolumità dei lavoratori nonché di adeguare il piano di sicurezza in relazione alla evoluzione dei lavori, con conseguente obbligo di sospendere, in caso di pericolo grave e imminente, le singole lavorazioni* [...]. *La giurisprudenza di legittimità afferma costantemente che egli svolge pertanto una funzione di* ***c.d. "alta vigilanza"****, ossia una funzione di* ***autonoma vigilanza che riguarda la generale configurazione delle lavorazioni****, e non anche il puntuale controllo, momento per momento, delle singole attività lavorative, che è demandato ad altre figure operative* [...]. *Tale funzione di vigilanza ha ad oggetto quegli eventi riconducibili alla* ***configurazione complessiva, di base, della lavorazione*** *e non anche gli eventi contingenti, scaturiti estemporaneamente dallo sviluppo dei lavori medesimi e, come tali, affidati al controllo del datore di lavoro e del suo preposto* [...]. *Fondamentale, per comprendere la posizione di garanzia del coordinatore per l'esecuzione è il concetto di* ***rischio interferenziale****, connesso con la condizione essenziale in presenza della quale la legge impone la nomina di detto coordinatore, ossia la compresenza, nei luoghi di lavoro, di più imprese. La funzione di alta vigilanza che grava sul coordinatore per l'esecuzione dei lavori ha ad oggetto*

esclusivamente il ***rischio c.d. generico, relativo alle fonti di pericolo riconducibili all'ambiente di lavoro, al modo in cui sono organizzate le attività, alle procedure lavorative ed alla convergenza in esso di più imprese****; ne consegue che il coordinatore* ***non risponde degli eventi riconducibili al c.d. rischio specifico****, proprio dell'attività dell'impresa appaltatrice o del singolo lavoratore autonomo* [...]. *Il coordinatore, pertanto, è chiamato a vigilare solo sulla generale configurazione delle lavorazioni che comportino rischio interferenziale, e non anche ad esercitare un puntuale controllo, momento per momento, delle singole attività lavorative* [...]. *Di talché la posizione di garanzia ricoperta da costui si limita agli eventi che siano conseguenza della violazione di tale dovere di alta vigilanza* [...]. *L'alta vigilanza della quale fa menzione la giurisprudenza di questa Corte, quindi,* ***lungi dal poter essere interpretata come una sorta di contrazione della posizione di garanzia indica piuttosto il modo in cui vanno adempiuti i doveri tipici****. Mentre le figure operative sono prossime al posto di lavoro ed hanno quindi poteri-doveri di intervento diretto ed immediato, il coordinatore* ***opera attraverso procedure****. Può dirsi che il coordinatore per l'esecuzione identifica* ***momenti topici*** *delle lavorazioni e predispone attività che assicurino rispetto ad esse la attuazione dei piani attraverso la necessaria mediazione dei datori esecutori"* (Cass. pen., Sez. IV, sent. n. 11692 del 18 marzo 2019).

Fermo restando quanto sopra, preme in ogni caso evidenziare come tale compito di "alta vigilanza" non possa esaurirsi in una verifica *latu sensu*, dovendo necessariamente esplicarsi in una vera e propria attività di controllo che, sebbene non abbia ad oggetto ogni singolo momento delle lavorazioni, deve comunque garantire la verifica della concreta applicazione delle disposizioni in materia di sicurezza.

"Fra i compiti del coordinatore della sicurezza per l'esecuzione dei lavori vi è quello di verificare l'applicazione da parte delle imprese esecutrici delle disposizioni loro pertinenti contenute nel piano della sicurezza e la corretta applicazione delle relative procedure di lavoro; tale verifica non deve essere eseguita solo attraverso un'opera di coordinamento ma anche attraverso un'opera di ***materiale controllo dell'operato svolto dalle imprese esecutrici****.* [Deve conseguentemente escludersi che] *i compiti del* [CSE possano ritenersi esauriti] *una volta che egli* [abbia] *impartito alle imprese esecutrici dei lavori le istruzioni in materia di sicurezza del cantiere e ne* [abbia] *sollecitato e raccomandato il rispetto. Invece il* [CSE deve] *compiere anche un'opera di* ***controllo dell'effettivo rispetto di tali prescrizioni****, disponendo, nel caso in cui il rispetto di esse non* [sia] *assicurato, la sospensione dei lavori"* (Cass. pen., Sez. III, sent. n. 13471 del 12 aprile 2021).

In merito alla funzione di "alta vigilanza" propria del CSE, non può non citarsi una visione critica espressa, in un' intervista, da parte di Stefano Bergagnin ? componente del gruppo di lavoro Sicurezza del Consiglio Nazionale degli Ingegneri, referente ad Ambiente Lavoro 2020 del convegno tenutosi il 2.12.2020, dal titolo "*Cantieri: come cambia la gestione nel periodo di emergenza SARS-CoV-2"* ? in merito alle conseguenze scaturenti dall'adozione del " *Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID-19 nei cantieri*", del 26 aprile 2020 (di seguito il "Protocollo").

Nel Protocollo "*c'è un passaggio che ritengo assolutamente critico per noi coordinatori e anche poco corretto* [...]. *Nel momento in cui, nell'allegato 13, si scrive che i committenti vigilano* [...] *sul fatto che nei cantieri vengano adottate le procedure di precauzione attraverso i coordinatori, qui si è fatto un errore. O ci vorrebbe quantomeno una maggiore precisione*".

È chiaro che il cantiere è espressione della volontà del committente e quest'ultimo deve fare in modo che le relative procedure vengano applicate.

È chiaro, altresì, che il coordinatore riveste un ruolo importante all'interno del cantiere.

"Ma 'vigilare' è un'altra cosa. Vigilare significa controllare che qualcosa venga effettivamente applicato. Andare a scrivere una frase del genere [...] *mi pare veramente una cosa molto forzata. Questo è il motivo per cui* [...] *nell'organizzazione di un Comitato è fondamentale identificare invece le persone che operativamente e giornalmente svolgono un controllo sul rispetto delle procedure. Perché noi coordinatori non lo possiamo fare. Come tutte le sentenze degli ultimi dieci anni confermano che la nostra funzione è di 'alta vigilanza', non ci possono chiamare a svolgere una funzione che ci sono voluti anni a chiarire che non può essere di sentinelle di cantiere giornalmente. Invece con quella frase sembrerebbe quasi* [...] *che ci si aspetti che noi si ritorni* [...] *a fare i sentinelli di cantiere".*

Sarebbe stato più corretto, poiché conforme alla normativa antinfortunistica in vigore, attribuire tale ruolo all'impresa affidataria, garante nei confronti di tutte le imprese esecutrici che entrano in cantiere.

È chiaro che la funzione del coordinatore non scompare: insieme a chi operativamente verifica l'applicazione delle procedure adottate sulla base del Protocollo, anche i coordinatori dovrebbero far parte del Comitato, ma con una funzione, appunto, di "alta vigilanza", consistente nel verificare che effettivamente qualcuno si trovi in cantiere a monitorare l'applicazione delle procedure, nonché l'adeguatezza delle procedure adottate.

"*Una maggiore precisione della norma in questo senso ci doveva essere fin dall'inizio.* [...] *Cerchiamo di essere dettagliati. Dando indicazione di 'chi deve fare cosa'*".

Trattasi, invero, conclude Bergagnin, di un aspetto molto delicato, poiché, con l'attuale formulazione, potrebbe aprirsi la possibilità che i magistrati possano interpretare la funzione dei coordinatori come non di 'alta vigilanza', bensì di vigilanza operativa, mediante una pedissequa presenza in cantiere.

Non resta che monitorare gli sviluppi giurisprudenziali sul tema.

- fine della prima parte -

Avv. Carolina Valentino

Vai alle altre parti del contributo:

- La seconda parte " Compiti del CSE: piani di sicurezza, cooperazione e coordinamento" in cui l'autrice si sofferma sulla verifica e adeguamento dei piani di sicurezza e sull'organizzazione della cooperazione e coordinamento con riferimento sempre al Testo Unico e all'art 92, c.1, lett. b), c) e d);

- La terza parte " Compiti del CSE: la proposta e il potere di sospendere i lavori" che si sofferma sulla possibilità del CSE di proporre la sospensione dei lavori o di sospenderli direttamente, in caso di pericolo grave e imminente.

- La quarta parte " Coordinatori: indicazioni operative e linee guida per l'incarico del CSE" che si sofferma su alcune indicazioni operative elaborate dal Consiglio Nazionale degli Ingegneri.

L'articolo completo è già disponibile per gli abbonati in area riservata:

Avv. Carolina Valentino - Compiti e responsabilità del CSE ? versione integrale.

---

[1] Consiglio Nazionale degli Ingegneri, *Linee Guida per lo svolgimento dell'incarico di Coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione*, 2015.

[2] Consiglio Nazionale degli Ingegneri, *Linee Guida per lo svolgimento dell'incarico di Coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione*, 2015.

Questo articolo è pubblicato sotto una Licenza Creative Commons.

---

www.puntosicuro.it