PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 27 - numero 5916 di Martedì 09 settembre 2025

Ruolo del CSE: il controllo dell'identità e dei permessi di soggiorno

Profili civilistici, penalistici e organizzativi della funzione di alta vigilanza del Coordinatore per la Sicurezza in fase di esecuzione, alla luce della giurisprudenza più recente. A cura dell'avvocato Rolando Dubini.

Premessa

La presenza di lavoratori irregolari o non identificati in cantiere costituisce ben più di un aspetto formale: rappresenta un nodo critico sia sul piano giuridico che su quello organizzativo, con ricadute dirette sulla responsabilità del Coordinatore per la Sicurezza in fase di Esecuzione (CSE). In particolare, l'art. 26, comma 8, del D.Lgs. 81/2008 impone che tutto il personale delle imprese appaltatrici o subappaltatrici sia munito di una tessera di riconoscimento, completa di fotografia, indicante le generalità del lavoratore e il relativo datore di lavoro. Tale obbligo mira a garantire trasparenza e tracciabilità sul luogo di lavoro, ponendo le basi per un controllo effettivo delle presenze in cantiere.

1. L'attività di cantiere come attività pericolosa ex art. 2050 c.c.

Il cantiere temporaneo o mobile di cui al Titolo IV del D.Lgs. n. 81/2008 è, per definizione normativa, un ambiente intrinsecamente pericoloso. L'art. 2050 del Codice Civile stabilisce infatti che chiunque eserciti un'attività pericolosa è responsabile dei danni causati, salvo la prova di aver adottato **tutte le misure idonee ad evitarli**. In tale ottica, un controllo sostanziale dell'identità dei lavoratori diventa uno strumento di prevenzione imprescindibile: consentire l'accesso solo a personale debitamente identificato, formato e autorizzato significa ridurre drasticamente il rischio di infortuni, adempiendo al principio della massima sicurezza tecnologicamente fattibile richiesto dall'ordinamento in materia di sicurezza sul lavoro (art. 2087 c.c. e art. 15 D.Lgs. n. 81/2008).

Pubblicità

2. La posizione di garanzia autonoma del CSE

La giurisprudenza ha chiarito che il CSE riveste una **posizione di garanzia autonoma**, distinta da quella del datore di lavoro e del committente.

In particolare, la Cassazione penale (Sez. IV) con **sentenza n. 34888/2019** ha definito il ruolo del coordinatore per la sicurezza come una funzione di **alta vigilanza** sulla configurazione generale delle lavorazioni che comportano rischi interferenziali.

Ciò significa che il CSE ha obblighi propri e indipendenti, volti a prevenire situazioni di pericolo derivanti dall'interazione tra più imprese e lavoratori in cantiere. Inoltre, la **Cass. pen. Sez. IV, n. 8286/2025** ha ribadito che il CSE è tenuto a verificare non solo la corretta predisposizione delle misure prevenzionistiche previste nei piani di sicurezza, ma anche la loro **effettiva attuazione** nel corso dei lavori.

Quest'ultimo principio sottolinea come il coordinatore debba andare oltre la mera verifica documentale, assumendo un ruolo proattivo nel garantire che le misure di sicurezza trovino reale applicazione sul campo ? incluso garantire un sistema di controlli affinché tutti i lavoratori presenti siano identificati e autorizzati a operare, al fine di evitare interferenze indesiderate derivanti dalla presenza di lavoratori non identificati irregolari, in nero, non formati, non addestrati.

Deve poi controllare che il sistema funzioni, anche con verifiche a campione chiedendo a singoli lavoratori, che magari non ha mai visto prima, il documento di identità/permesso di soggiorno.

3. Diligenza professionale qualificata dal versante civilistico

Dal punto di vista civilistico, la responsabilità del CSE va valutata secondo il parametro della diligenza professionale qualificata ex art. 1176, comma 2, c.c.

La Cassazione civile (Sez. III) nella **sentenza n. 25738/2023** ha chiarito che il coordinatore per l'esecuzione dei lavori non può limitarsi a un controllo formale o documentale: egli deve esercitare un'effettiva e concreta attività di vigilanza in cantiere, con quella diligenza particolare richiesta a un professionista specializzato. In pratica, al CSE è domandato qualcosa in più della diligenza dell'uomo medio: il suo compito impone verifiche anche **de visu**, sopralluoghi e interventi attivi per assicurarsi che le misure di sicurezza siano effettivamente rispettate.

Di conseguenza, la responsabilità civile del CSE può assumere una duplice natura:

- **Contrattuale** ? verso il committente, in caso di inadempimento degli obblighi di coordinamento assunti. L'omessa verifica dell'identità dei lavoratori può costituire un grave inadempimento contrattuale, fonte di risarcimento danni ai sensi dell'art. 1218 c.c. (violazione di un'obbligazione di mezzi).
- **Extracontrattuale** ? verso i terzi, ai sensi dell'art. 2050 c.c., qualora dal mancato controllo derivino eventi dannosi. In questo caso si configura una responsabilità per attività pericolosa, con conseguente inversione dell'onere della prova: sarà il coordinatore a dover provare di aver adottato tutte le misure preventive idonee ad evitare il danno.

A conferma di ciò, la Corte d'Appello di Taranto, **sent. n. 69/2022**, ha sottolineato che il controllo svolto dal CSE non può ridursi a un adempimento meramente formale, ma deve concretizzarsi in un'attività sostanziale di verifica in cantiere. In altre parole, il **rapporto contrattuale** che lega il CSE al committente configura un'obbligazione di mezzi qualificata, in cui il controllo dell'identità dei lavoratori rappresenta una prestazione essenziale per garantire l'effettività delle misure di sicurezza. L'eventuale omissione di tale controllo costituisce un inadempimento grave, suscettibile di generare responsabilità contrattuale per il coordinatore.

4. Responsabilità penale del CSE

Il CSE, nominato ai sensi dell'art. 92 D.Lgs. 81/2008, assume una posizione di garanzia che comporta precisi **obblighi di vigilanza e controllo** sul rispetto delle misure di sicurezza nel cantiere.

La Cassazione penale (**Sez. IV, n. 24617/2025**) ha sancito che l'omessa vigilanza da parte del coordinatore integra gli estremi della responsabilità penale, configurando una **colpa specifica** in capo al CSE in caso di violazione di obblighi antinfortunistici. In termini generali, le condotte omissive del CSE possono integrare la colpa (ai sensi dell'art. 43 c.p.) nelle diverse forme di:

- **Negligenza** ? ad esempio, quando il coordinatore omette di verificare in modo effettivo gli accessi dei lavoratori in cantiere, mostrando trascuratezza nel controllo;
- **Imprudenza** ? ad esempio nel consentire l'ingresso o la permanenza in cantiere di persone non identificate o prive di autorizzazione, violando le cautele previste;
- **Imperizia** ? ad esempio sottovalutando l'importanza del controllo dei documenti di identità, quindi mancando di applicare le migliori pratiche di sicurezza note.

Tali omissioni possono condurre il CSE a rispondere di gravi reati colposi qualora si verifichino infortuni. In particolare, il mancato controllo dell'identità dei lavoratori ? se ha contribuito a cagionare un evento lesivo ? può dar luogo a imputazioni per **lesioni personali colpose** o **omicidio colposo**, aggravate dalla violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro (artt. 590 e 589 c.p.). L'aggravante dell'inosservanza di obblighi antinfortunistici qualifica ulteriormente la colpa in capo al coordinatore (*colpa specifica*), comportando un sensibile aumento della gravità delle sanzioni applicabili.

5. Interazione con altre figure di garanzia

La presenza di un CSE in cantiere non esonera le altre figure apicali dagli obblighi di sicurezza loro propri. La Cassazione penale (Sez. IV, n. 41172/2024) ha affermato che la nomina e l'operato del CSE **non escludono la responsabilità del datore di lavoro** per la sicurezza. Ciascun garante ? datore di lavoro, dirigenti, preposti, committente e coordinatore ? mantiene intatti i propri obblighi normativi. Ciò significa che, pur operando contemporaneamente più soggetti garanti, **le responsabilità sono concorrenti e autonome**: ogni figura deve continuare ad adempiere ai propri doveri di prevenzione.

Applicando questo principio al controllo dell'identità dei lavoratori, si comprende che esso rientra negli obblighi di vigilanza tanto del CSE quanto del datore di lavoro (e degli altri soggetti obbligati). Ognuno, nell'ambito della propria posizione di garanzia, deve assicurarsi che in cantiere acceda esclusivamente personale autorizzato e in regola.

In sintesi, la presenza del coordinatore non solleva il datore di lavoro dai controlli sull'impiego di manodopera regolare, così come l'adempimento datoriale non libera il CSE dall'obbligo di alta vigilanza su chi effettivamente opera in cantiere.

6. Natura procedurale dell'obbligo di vigilanza del CSE

È fondamentale precisare che l'obbligo di vigilanza del coordinatore per la sicurezza ha natura eminentemente e principalmente **procedurale**. Come chiarito dalla Cassazione penale (Sez. IV, n. 23840/2025), la funzione di alta vigilanza svolta dal CSE in fase di esecuzione riguarda soprattutto i rischi generici legati all'ambiente di lavoro e all'organizzazione delle attività lavorative, in particolare quelli derivanti dalla compresenza di più imprese (rischi interferenziali).

In altri termini, il coordinatore è chiamato a presidiare le condizioni generali di sicurezza del cantiere (layout, viabilità interna, coordinamento tra squadre, procedure condivise, rischi interferenziali), **senza interferire direttamente sui rischi specifici propri delle singole imprese esecutrici**. La gestione di questi ultimi rimane infatti di competenza dei rispettivi datori di lavoro esecutori, che ne rispondono in via primaria.

Ne consegue che il controllo esercitato dal CSE si attua prevalentemente attraverso procedure e verifiche organizzative, più che mediante interventi istantanei sul campo. Il coordinatore predispone sistemi di coordinamento (es. riunioni di coordinamento, ordini di servizio, registri di cantiere) e sovrintende affinché le imprese applichino le misure di sicurezza concordate.

Solo in presenza di un pericolo grave e imminente, direttamente riscontrato durante i sopralluoghi, il CSE ha il dovere di intervenire immediatamente, anche disponendo la sospensione dei lavori se necessario.

Un caso esemplare di pericolo grave e immediato è la presenza in cantiere di un lavoratore **non in regola o non identificato** ? privo dei necessari documenti o con un'identità diversa da quella riportata sulla tessera di riconoscimento. Una situazione del genere rappresenta una violazione palese delle norme di sicurezza e richiede un intervento urgente del CSE, in quanto indice di un grave vulnus nel sistema prevenzionistico del cantiere.

7. Modalità concrete di controllo

Passando dagli obblighi teorici alla loro attuazione pratica, occorre delineare le **modalità concrete** con cui il CSE deve esercitare il controllo in cantiere.

La Cassazione penale (**Sez. IV, n. 24617/2025**) ha precisato che il coordinatore, nell'ambito della sua alta vigilanza, **deve segnalare tempestivamente** al committente e al responsabile dei lavori ogni inosservanza delle disposizioni antinfortunistiche riscontrata in cantiere.

Inoltre, in caso di pericolo grave e imminente direttamente constatato, il CSE ha l'obbligo di disporre direttamente l'**immediata sospensione dei lavori**. Queste indicazioni operative implicano che il coordinatore svolga ispezioni periodiche, verifichi la presenza e l'identità dei lavoratori sul posto e, se riscontra irregolarità (ad esempio persone non autorizzate al lavoro, oppure attività svolte in violazione delle misure di sicurezza previste), attivi immediatamente la catena di segnalazione e intervento. Segnalare tempestivamente al committente o al responsabile dei lavori significa formalizzare per iscritto le criticità rilevate (come la presenza di lavoratori senza tesserino o non identificabili) e attuare provvedimenti correttivi immediati. La sospensione dei lavori, da adottarsi in situazioni estreme di pericolo attuale, è il corollario di questo potere-dovere di intervento urgente riconosciuto al CSE.

8. Rischio eccentrico e comportamento del lavoratore

La giurisprudenza ha altresì chiarito che il comportamento imprudente di un lavoratore non esclude la responsabilità del garante della sicurezza (come il CSE) se tale condotta rientra nell'area di rischio che il garante stesso è chiamato a governare. In

particolare, la Cass. pen. Sez. IV, n. 29323/2024 ha osservato che solo un "*rischio eccentrico*" ? ossia un evento del tutto **imprevedibile** e al di fuori delle normali mansioni lavorative ? può interrompere il nesso causale tra un'eventuale omissione del garante e l'evento lesivo.

Nel contesto dei cantieri, la presenza di lavoratori irregolari o non identificati aumenta sensibilmente la probabilità di comportamenti imprudenti o anomali, ma prevedibili, ampliando di fatto l'area di rischio che il CSE deve controllare. Un lavoratore non formato o non autorizzato potrebbe infatti adottare prassi pericolose o ignorare le procedure di sicurezza, generando situazioni tutt'altro che imprevedibili.

La medesima sentenza n. 29323/2024 ha precisato, infatti, che perché la condotta negligente, imprudente o imperita di un operatore possa essere considerata espressione di un "rischio eccentrico" (escludendo la responsabilità del garante), è necessario che **il garante abbia previamente adottato tutte le cautele** destinate proprio a prevenire e governare il rischio di comportamenti imprudenti.

Tradotto nel ruolo del CSE: il coordinatore potrà andare esente da responsabilità solo se avrà fatto tutto quanto era nelle sue facoltà per evitare quei comportamenti pericolosi, ad esempio assicurandosi che ogni lavoratore fosse identificato, informato dei rischi e sorvegliato da preposti competenti. In mancanza di tali cautele, anche l'eventuale imprudenza del singolo lavoratore rientra nei rischi prevedibili e governabili dal CSE ? e come tale non interrompe il rapporto di causalità con le omissioni del coordinatore.

9. Disposizioni specifiche: accessi e recinzioni

Le norme di prevenzione previste dal Titolo IV del D.Lgs. n. 81/2008 prevedono misure concrete per impedire l'accesso di persone non autorizzate al cantiere. L'art. 109 del D.Lgs. 81/2008 dispone espressamente che il cantiere dev'essere recintato in modo da prevenire intrusioni di estranei. Questa prescrizione, letta in combinato disposto con l'obbligo di vigilanza del CSE, si traduce in un dovere sostanziale di controllo degli accessi: non basta limitarsi a verificare i tesserini di riconoscimento, occorre garantire che fisicamente non possano entrare persone prive di titolo.

In altri termini, il CSE deve sovraintendere affinché vengano approntate barriere, cancelli e sistemi di controllo ingressi adeguati, vigilando che l'area di lavoro sia materialmente inaccessibile ai non addetti. Solo così il controllo dell'identità non resta una formalità burocratica, ma diviene parte integrante della sicurezza "strutturale" del cantiere.

10. Sanzioni

Le conseguenze sanzionatorie per il CSE che violi i propri obblighi di controllo e coordinamento sono di notevole rilevanza:

- **Art. 158 D.Lgs. 81/2008** ? In caso di mancato adempimento dei compiti previsti per il coordinatore, è prevista la pena dell'arresto fino a sei mesi o dell'ammenda. Questa sanzione contravvenzionale colpisce direttamente la **colpa specifica** del CSE che abbia omesso gli atti di vigilanza e sicurezza impostigli dalla legge.
- **Eventuale evento lesivo** ? Se dall'omissione del coordinatore deriva un infortunio grave o mortale, la rilevanza penale si innalza: il CSE potrà essere chiamato a rispondere del reato di lesioni personali colpose (per gli infortuni) ovvero di **omicidio colposo** (in caso di decesso del lavoratore), ai sensi degli artt. 590 e 589 c.p. In tali ipotesi l'inosservanza delle norme antinfortunistiche costituisce un'aggravante specifica, con un aumento di pena e un giudizio di particolare gravità

della condotta omissiva.

Vale la pena sottolineare che le sanzioni penali a carico del coordinatore hanno anche una funzione deterrente e stimolano il rigore nell'esecuzione dei controlli: il legislatore ha voluto responsabilizzare fortemente il CSE, in quanto figura-chiave per la prevenzione degli infortuni nelle lavorazioni interferenti.

11. Diritto del privato di chiedere l'esibizione del documento di identità

L'ordinamento distingue con chiarezza tra il diritto di richiedere e l'obbligo di esibire un documento di identità. L'obbligo di esibizione è circoscritto ai rapporti con l'autorità pubblica: l'articolo 4 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza prevede che l'autorità di pubblica sicurezza possa ordinare alle persone pericolose o sospette di munirsi della carta di identità ed esibirla a richiesta degli ufficiali o agenti, mentre l'articolo 651 del Codice Penale punisce chi, richiesto da un pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni, rifiuta di fornire indicazioni sulla propria identità. Ne deriva che l'obbligo legale sussiste esclusivamente nei confronti di pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni.

La giurisprudenza ha confermato questa impostazione: il Tribunale di Trento, con sentenza n. 38 del 2 febbraio 2010, ha chiarito che la contravvenzione prevista dall'art. 6, comma 3, del D.Lgs. n. 286/1998 per mancata esibizione dei documenti identificativi sussiste anche nei confronti dello straniero entrato clandestinamente, non costituendo la condizione di clandestinità o la mancata disponibilità del documento una causa di esonero dall'obbligo di esibirlo a richiesta degli ufficiali di pubblica sicurezza.

Diverso è il piano dei **rapporti tra privati**. In assenza di un obbligo legale, permane comunque la facoltà del privato di subordinare l'accesso ai propri spazi alla verifica dell'identità, fondandosi su principi civilistici primari. Il diritto di proprietà, tutelato dall'articolo 42 della Costituzione e disciplinato dall'articolo 832 del Codice Civile, attribuisce al titolare la facoltà di godere e disporre del bene in modo pieno ed esclusivo, entro i limiti dell'ordinamento. Tale diritto comprende la possibilità di stabilire condizioni di accesso, inclusa l'identificazione.

La libertà contrattuale, sancita dall'articolo 1322 del Codice Civile, consente alle parti di determinare liberamente il contenuto del contratto nei limiti di legge: la richiesta di identificazione al momento dell'accesso ad una struttura privata rientra in questa autonomia, e il rifiuto di esibire il documento comporta l'impossibilità di perfezionare il rapporto contrattuale. In questo senso, l'esempio della palestra si affianca a casi simili relativi a centri commerciali, strutture ricettive, locali e uffici privati.

Alcune disposizioni confermano questa impostazione anche in ambiti specifici. L'articolo 119 T.U.L.P.S. impone l'identificazione a chi compie operazioni di pegno o commissioni presso agenzie pubbliche o uffici di affari, mentre l'articolo 135 T.U.L.P.S. obbliga chi opera con uffici di informazioni e investigazioni a dimostrare la propria identità, vietando ai direttori di tali uffici di compiere operazioni con persone prive di carta di identità. Si tratta di norme settoriali che evidenziano come l'ordinamento ammetta la legittimità della richiesta di identificazione in contesti privatistici motivati.

La disciplina sulla protezione dei dati personali non preclude la richiesta di identificazione. Il Codice della Privacy e l'articolo 45 del Testo Unico sulla Documentazione Amministrativa consentono l'esibizione dei documenti per comprovare i dati anagrafici.

Anche la giurisprudenza amministrativa conferma questo principio: il **TAR Campania n. 2910/2024** ha stabilito che il richiedente deve dimostrare la propria identità con documento valido e, ove agisca in rappresentanza, deve provare i poteri rappresentativi.

In ambito di cantiere edile, il potere del Coordinatore per la Sicurezza in fase di Esecuzione di richiedere l'esibizione del documento di identità si colloca perfettamente in questo quadro.

Il coordinatore, incaricato dal committente, è tenuto a garantire che accedano al cantiere solo persone identificate, autorizzate e formate. Il rifiuto di esibire il documento comporta la legittima esclusione dall'accesso. Questo potere trova fondamento anche nell'articolo 14 della Costituzione sull'inviolabilità del domicilio e nelle regole civilistiche secondo cui nessuno può essere costretto a contrarre contro la propria volontà: il consenso all'accesso alla proprietà privata può essere condizionato alla verifica dell'identità.

La verifica assume nel cantiere un valore particolare, poiché la presenza di persone non identificate costituisce un fattore di rischio che il CSE ha il dovere di prevenire. L'accesso non autorizzato in un luogo pericoloso può compromettere la sicurezza complessiva e integrare responsabilità giuridiche. Sul piano processuale, l'articolo 210 del Codice di Procedura Civile disciplina l'ordine di esibizione documentale, distinto dalla richiesta extraprocessuale di un privato, e la giurisprudenza amministrativa ha ribadito questa distinzione.

Il sistema giuridico italiano stabilisce che l'obbligo legale di identificarsi esiste solo nei rapporti con i pubblici ufficiali, ma riconosce al privato la piena facoltà di richiedere l'esibizione del documento come condizione di accesso o di contratto. Nel contesto del cantiere, tale facoltà si traduce in un preciso dovere di prevenzione: il CSE che verifica l'identità e nega l'accesso a chi rifiuta di identificarsi esercita un potere legittimo e adempie a un obbligo di tutela della sicurezza collettiva.

12. Conclusione

Il controllo dell'identità dei lavoratori non è un adempimento burocratico secondario, ma costituisce il **primo presidio di sicurezza** in cantiere.

L'omessa verifica sostanziale di chi opera sul luogo di lavoro espone il coordinatore per la sicurezza a gravi responsabilità civili e penali, vanificando al contempo l'efficacia delle altre misure di prevenzione approntate.

La natura fiduciaria del rapporto tra committente e CSE impone a quest'ultimo un elevato livello di diligenza qualificata: in concreto ciò si traduce nel garantire un sistema di controllo **continuo e rigoroso** su tutto il personale presente in cantiere che consenta di accertare che ogni lavoratore presente sia autorizzato, formato e dotato di adeguato tesserino identificativo, con intervento immediato in caso contrario. Questo può essere affidato ad esempio ad un servizio di guardania, ma in ogni caso quando il CSE è presente in cantiere e non può non porsi la questione della precisa identità di tutti i presenti.

Secondo la giurisprudenza più recente appare chiaro che il controllo dell'identità dei lavoratori rientra a pieno titolo nella gestione dei rischi interferenziali propri del CSE.

Emblematica, al riguardo, è **Cass. pen. Sez. IV, n. 8286/2025**, che ha confermato come il coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione sia tenuto a verificare non solo la corretta predisposizione delle misure prevenzionistiche, ma anche la loro effettiva attuazione.

Questo principio si applica direttamente al controllo dell'identità dei lavoratori quale misura di sicurezza preliminare: assicurare che ogni persona presente in cantiere sia quella giusta (identificata) e con i requisiti di idoneità richiesti significa dare concretezza all'intero sistema prevenzionistico pianificato sulla carta.

In conclusione, **la sicurezza in cantiere inizia dal varco di ingresso**: nessuno che non sia debitamente identificato, formato e autorizzato deve poter entrare.

Garantire ciò è compito inderogabile del CSE nell'ambito della propria alta vigilanza, in sinergia con gli altri soggetti garanti.

Solo così il cantiere può diventare un luogo dove ogni misura di prevenzione ? dalla più semplice alla più complessa ? risulti effettiva e incisiva, a tutela di tutti i lavoratori.

Rolando Dubini, penalista Foro di Milano, cassazionista

Licenza Creative Commons