

I compiti e le funzioni del coordinatore in fase di esecuzione (CSE) : controllore o garante della sicurezza

**"L'alta sorveglianza", quale fonte di responsabilità, alla luce dei
recenti orientamenti della giurisprudenza**

=====

La premessa

Questa figura professionale, come soggetto incaricato, dal committente o dal responsabile dei lavori in base all'originaria formulazione dell'art. 5. del D.Lgs. 14 agosto 1996, n. 494 aveva l'obbligo di "assicurare" tramite opportune azioni di coordinamento, l'applicazione delle disposizioni contenute nei piani di cui agli artt. 12 e 13 del medesimo decreto e delle relative procedure di lavoro e di adeguare i piani in relazione all'evoluzione dei lavori e alle eventuali modifiche intervenute.

I compiti sono stati ulteriormente ridefiniti dal D.Lgs. 19 novembre 1999, n. 528, il cui art. 5 ha modificato la riferita disciplina contenuta nell'art. 5 originario, attribuendo al coordinatore per l'esecuzione dei lavori i compiti di "verificare" (e non più "assicurare") l'applicazione da parte delle imprese esecutrici le disposizioni contenute nei piani di sicurezza e di coordinamento di cui all'art. 12 (lett. a) e quello degli adeguamenti di cui sopra citati. Il coordinatore per la sicurezza è, pertanto, titolare di una posizione di garanzia nei limiti degli obblighi specificamente individuati dal citato D.Lgs. n. 528 del 1999, art. 5 (ora sostituito dal D.Lgs. n. 81 del 2008, art. 92).

Tale posizione, in regime di appalto, doveva assicurare in sostanza il collegamento tra impresa appaltatrice e committente al fine della migliore organizzazione del lavoro sotto il profilo della tutela antinfortunistica, in particolare, sono poste a suo carico i compiti di adeguare il piano di sicurezza in relazione allo stato di avanzamento dei lavori, di vigilare sul rispetto dello stesso e di sospendere le singole lavorazioni in caso di pericolo grave ed imminente.

In altre parole, va detto che le funzioni del coordinatore non si limitano a compiti solo organizzativi e di raccordo o di collegamento tra le eventuali varie imprese che collaborano nella realizzazione dell'opera, ma, in conformità al dettato normativo sopra citato, si estendono anche al compito di vigilare sulla corretta osservanza da parte delle imprese o della singola impresa delle prescrizioni del piano di sicurezza a maggior garanzia dell'incolumità dei lavoratori.

I compiti

Il coordinatore per l'esecuzione è tenuto, quindi, nello specifico a verificare l'applicazione, da parte delle imprese esecutrici e dei lavoratori autonomi delle disposizioni loro pertinenti contenute nel Piano di Sicurezza e di Coordinamento (P.S.C.) e la corretta applicazione delle relative procedure di lavoro, di verificare l'idoneità del Piano Operativo di Sicurezza (P.O.S.), assicurandone la coerenza con il P.S.C., provvedendo ad adeguare, in relazione all'evoluzione dei lavori ed alle eventuali modifiche intervenute, le proposte delle imprese esecutrici dirette a migliorare la sicurezza in cantiere, di verificare che le imprese esecutrici adeguino, se necessario, i rispettivi P.O.S., ad organizzare tra i datori di lavoro, ivi compresi i lavoratori autonomi, la cooperazione ed il coordinamento delle attività nonché la loro reciproca informazione, a verificare 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, a segnalare, al committente o al responsabile dei lavori, le inosservanze alle disposizioni degli artt. 94, 95 e 96, e art. 97, comma 1, e alle prescrizioni del P.S.C., proponendo la sospensione dei lavori, l'allontanamento delle imprese o dei lavoratori

autonomi dal cantiere o la risoluzione del contratto di dare comunicazione di eventuali inadempienze agli Organi di Vigilanza sospendendo, in caso di pericolo grave e imminente, direttamente riscontrato, le singole lavorazioni fino alla verifica degli avvenuti adeguamenti effettuati dalle imprese interessate.

In forza di quanto precede, il coordinatore per l'esecuzione riveste un ruolo di vigilanza "alta", che riguarda la generale configurazione delle lavorazioni e non la puntuale e stringente vigilanza "momento per momento", demandata alle figure operative, come il datore di lavoro, il dirigente e il preposto. La stessa giurisprudenza della Corte è venuta precisando il ruolo del coordinatore, con il concorso di più imprese esecutrici, nel senso che il medesimo ricopre una posizione di garanzia che si affianca a quella degli altri soggetti destinatari della normativa antinfortunistica,

In particolare, il controllo sul rispetto delle previsioni del piano, come è stato osservato non può essere meramente formale, ma va svolto in concreto, secondo modalità che derivano dalla conformazione delle lavorazioni essenziali, alle previsioni delle cautele da seguire ed un'attività di verifica della sua attuazione, che compete alle imprese esecutrici. L'alta vigilanza, quindi, della quale fa menzione la giurisprudenza della Corte, lungi dal poter essere interpretata come una sorta di contrazione della sua posizione di garanzia indica piuttosto il modo in cui vanno adempiuti i doveri tipici dell'attività di verifica, tuttavia questo non implica una presenza continuativa nel cantiere ma, appunto, presenza nei momenti delle lavorazioni "tempi" rispetto alla funzione di controllo svolta.

La definizione dei relativi compiti e della connessa sfera di responsabilità, pertanto, da un lato, come si diceva discende dalla funzione generale di "alta vigilanza" che la legge demanda allo stesso, dall'altro dallo specifico elenco dei compiti del quale il coordinatore per l'esecuzione è tenuto a verificare, con opportune azioni di coordinamento e controllo e a segnalare, al committente o al responsabile dei lavori, le inosservanze alle disposizioni degli artt. 94, 95 e 96, e art. 97, comma 1,

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, tanto è vero che egli ha un potere-dovere di intervento diretto solo quando constati direttamente gravi pericoli che l'art. 92, comma 1, lett. f), D.Lgs. n. 81 del 2008 identifica in momenti tipici delle lavorazioni predisponendo un'attività che assicuri il rispetto di esse e l'attuazione dei piani attraverso la mediazione dei datori esecutori, per cui non può esimersi dal prevedere momenti di verifica della effettiva attuazione di quanto esplicito e previsto ma anche di azioni di verifica che non possono essere quotidiane ma con una certa periodicità significativa che non sia solo burocratica (cioè dettate dalle necessità che risultino idonee allo scopo e non routinarie).

Parallelamente, l'accertamento giudiziale non dovrà ricercare i segni di una "presenza diurna", ma le tracce di azioni di coordinamento, di informazione, di verifica, e la loro adeguatezza sostanziale del suo intervento.

La Corte, infatti, nell'esecuzione dei lavori, di cui all'art.92, d.lgs. n. 81 del 2008, ha rilevato che la sfera della responsabilità del coordinatore in base ai compiti assegnati, nell'ambito di una generale e più articolata definizione delle posizioni di garanzia correlate alle prescrizioni minime di sicurezza e di salute sia da attuare, a fianco di quella del committente, allo scopo di consentire a quest'ultimo la possibilità di delegare, a soggetti qualificati, funzioni e responsabilità di progettazione e coordinamento, diversamente a lui riferibili, implicanti particolari competenze tecniche.

Le sue attribuzioni e le responsabilità, in sede esecutiva, quindi non si arrestano alla fase prescrittiva delle cautele, cui sono tenuti il datore di lavoro e le maestranze, nel corso della lavorazione ma, in coerenza alla giurisprudenza sopra citata comprendono l'onere di adeguamento del piano alle esigenze concrete derivanti dalla peculiarità delle lavorazioni da eseguirsi

Infatti, nel caso ad es. in cui vengano stoccati dei pannelli su di una passerella che intralciano il passaggio, il quale costituiva l'unico percorso sicuro di camminamento per il raggiungimento della sommità di un capannone o in relazione a ipotesi di responsabilità nel montaggio di una impalcatura, a fronte delle concorrenti responsabilità di altre figure di garanzia, il coordinatore per l'esecuzione dei lavori non soltanto ha compiti organizzativi e di raccordo tra le imprese che collaborano alla realizzazione dell'opera, ma deve anche vigilare sulla corretta osservanza da parte delle imprese medesime delle prescrizioni del piano di sicurezza e della scrupolosa attuazione delle procedure di lavoro.

La Corte, ha più volte ritenuto che gli obblighi scaturenti da tale funzione devono spingersi ad un concreto ed efficace controllo sulla predisposizione ed attuazione delle misure antinfortunistiche previste, pur non richiedendo un obbligo, come si diceva, di presenza continuativa in cantiere, informandosi in maniera scrupolosa sullo sviluppo delle opere e con la verifica nello specifico, per ciascuna fase, dell'effettiva realizzazione delle programmate misure di sicurezza attraverso una azione concreta e puntuale di controllo sulla loro osservanza, la cui omissione comporta delle responsabilità in ordine ai sinistri accorsi ai dipendenti per la mancata predisposizione delle misure provvisoriale medesime.

Sulla scorta di tali principi, non può quindi essere esclusa la responsabilità del coordinatore riguardo alla circostanza che egli avesse indicato nel verbale di sopralluogo le prescrizioni circa il corretto montaggio dell'impalcatura, date all'impresa appaltatrice, in quanto era obbligo dell'appaltatore stesso verificare che tali prescrizioni impartite fossero state effettivamente attuate, vigilando sulla corretta adozione delle misure di sicurezza attraverso una presenza, sul cantiere, quantomeno nelle fasi più complesse della lavorazione.

Non è certo sufficiente quindi prevedere nel piano di sicurezza la sola corretta modalità di montaggio del ponteggio se a questa previsione non sia accompagnata dalla verifica in concreto del rispetto delle prescrizioni, non semplicemente affidata ad un verbale in sede di sopralluogo.

In questi caso, come in altri, in relazione per esempio all'utilizzo di un ascensore non ancora collaudato ed in corso di installazione o di quella che prevedeva per prassi di collocare il materiale da installare lungo in percorso che divideva in due la superficie della copertura di una struttura edile, l'accertamento che appariva essere prioritario e cogente, nella verifica dell'esecuzione dei lavori e dell'eventuale sussistenza di obiettive situazioni di pericolo erano dettate dal fatto che in tutti questi casi era precluso agli operai la possibilità di servirsi del passaggio in maniera appropriata.

E' da sottolineare come gli aspetti sostanziali che le diverse pronunce hanno considerato in maniera distinta molto più nel dettaglio rispetto alle rispettive funzioni dei soggetti coinvolti, si sono soffermati più sul susseguirsi dei lavori e sull'elemento temporale delle lavorazioni svolte, tralasciando invece la tipologia di cantiere, l'oggetto dell'appalto e del subappalto.

La questione che ha suscitato di conseguenza un certo interesse relativamente alle singole responsabilità, per esempio in merito all'adeguamento del POS e alle verifiche previste dalla legge, al fine di considerare l'azione del coordinatore realmente efficace, è stata il soffermarsi sul "*precedere dell'inizio dei lavori*" a cui esse si riferiscono e della loro concreta esecuzione, come per esempio nel caso di quelle lavorazioni che vengono svolte all'interno di una galleria, qualora le stesse risultino essere molteplici e complesse.

In questo ultimo caso, per quanto riguarda per esempio i rischi di cadute dall'alto, considerando che in questo luogo infatti convivono diverse aziende con compiti differenti e che si avvicendano nell'esecuzione delle diverse attività, previste tra l'altro nel piano di sicurezza e coordinamento, nonché al momento dell'acquisizione del POS da parte delle ditte esecutrici, si tratta in un certo senso, come la stessa Corte ha sottolineato di rischi che in certo qual modo risultano "*preventivati*" quindi non si tratta di attività estemporanee e imprevedibili, ma che

risultano già note al committente e al coordinatore il quale quindi è tenuto ad attivarsi preventivamente, proprio per la necessità di coordinare una molteplicità di interventi.

In sostanza, come è stato sostenuto se tali rischi siano appunti "*preventivati*" tuttavia devono essere pur sempre considerati al momento dell'inizio dei lavori e con un certo anticipo così da porre in essere tutti i necessari adempimenti funzionali alla sicurezza, conseguentemente in merito alle le informazioni queste dovrebbero intervenire in un momento successivo all'inizio di dette attività, quindi se una specifica lavorazione non è stata prevista in un determinato momento non potrà vedere il coordinatore responsabile per il fatto accaduto se non non aveva il dovere di verificare i rischi operativi collegati a quella specifica fase di lavorazione.

La questione relativa quindi alle "*varie fasi di lavorazione*", in concreto, ha meglio definito i limiti della responsabilità in capo al coordinatore, in particolare, laddove nel caso della compresenza di più imprese, l'esecuzione dei lavori ha mostrato la particolare consapevolezza dei rischi derivati dall'azione congiunta di diverse organizzazioni imponendo al contempo un penetrante reciproco obbligo di tutti i soggetti coinvolti di coordinarsi e di interagire con gli altri in modo attento e consapevole.

Occorre cioè comprendere nella sostanza che deve trattarsi come la Corte stessa ha chiarito bene di un "*accidente*" contingente, scaturito estemporaneamente dallo sviluppo dei lavori, come tale affidato alla sfera di controllo del datore di lavoro o del suo preposto o se invece l'evento stesso sia riconducibile alla configurazione complessiva di base della lavorazione in tale ambito al coordinatore è affidato il generale dovere di alta vigilanza, di cui si è ripetutamente detto, dovere che non implica normalmente, la continua presenza nel cantiere con ruolo di controllo sulle contingenti lavorazioni

Sempre sulla scorta quindi degli esempi sopra riportati risulta pacifico che, per come viene previsto nel POS devono essere assicurate le misure di sicurezza contestualmente con l'inizio della fase di lavoro, da ciò deriverebbe che non è possibile contestare all'appaltatore di non avere verificato un'attività, certamente programmata, ma non "*calendarizzata*" e fissata, quando questi non era stato ancora informato circa l'inizio dei lavori.

Sulla base di tale presupposto la Suprema Corte, riconosce quindi al datore di lavoro il ruolo centrale per ciò che attiene alla sicurezza che organizza e gestisce la realizzazione dell'opera, egli, come si è accennato, è gravato da plurimi tipici obblighi che la legge specifica adeguatamente.

Riguardo invece al ruolo del coordinatore quale collaboratore del committente, la specifica sfera di gestione del rischio demandatogli discende quindi dalla sua funzione di generale di vigilanza che spesso però è stata confusa come detto quella più operativa, demandata al datore di lavoro e alle figure che da esso ricevono poteri e doveri, tanto che lo stesso coordinatore articola le sue funzioni in modo formalizzato con contestazioni scritte alle imprese delle irregolarità riscontrate per ciò che riguarda la violazione dei loro doveri "*tipici*", e di quelle afferenti all'inosservanza del piano di sicurezza e di coordinamento e quindi di conseguenza della segnalazione al committente delle irregolarità riscontrate, solo in caso di imminente e grave pericolo direttamente riscontrato consentendo la immediata sospensione dei lavori.

Appare dunque chiara la rimarcata diversità di ruolo rispetto al datore di lavoro delle imprese esecutrici e del ruolo di vigilanza che riguarda la generale configurazione delle lavorazioni e non la puntuale stringente vigilanza, momento per momento, demandata alle figure operative.

in atto.

La marcata diversità di ruolo rispetto a quella del datore di lavoro delle imprese esecutrici rispetto al ruolo di alta vigilanza, circa la puntuale stringente vigilanza, momento per

momento, demandata alle figure operative in ragione della natura delle lavorazioni (es. installazione dell'impianto di illuminazione sulla volta di una galleria), quanto ad utilizzo di materiali, predisposizione di mezzi, al di là della formale comunicazione, lasciando inosservato l'inizio dei lavori, da parte del coordinatore, rispetto alle lavorazioni, rende evidente che la vigilanza è solo essere sulla carta, attraverso atti formali, in quanto poi sono risultate in concreto non approntate.

La Corte, quindi pur non configurando un obbligo di presenza continuativa in cantiere, da parte del coordinatore ha ritenuto, nel corso delle periodiche visite, che grava in capo a questo soggetto un obbligo di informazione che sia scrupoloso e sullo sviluppo delle opere, verificando specificamente, per ciascuna fase, l'effettiva realizzazione delle programmate delle misure di sicurezza,

In certi casi ha ritenuto corretta la condanna pronunciata nei confronti del coordinatore il quale, non avendo adeguato il piano di sicurezza e coordinamento rispetto alle modifiche strutturali intervenute nel corso dei lavori svolti all'interno di un capannone non aver provveduto a dare idonea informazione di dette modifiche ai datori di lavoro, le quali ha causato la morte di un operaio ed il grave ferimento di un altro, entrambi precipitati da un solaio per effetto del suo cedimento.

Dal loro canto le stesse Corti territoriali, aveva rilevato non solo che i lavori erano preventivati, e il coordinamento, l'adeguamento del POS e le verifiche previsti dalla legge, erano realmente efficaci, ma non avevano preceduto l'inizio dei lavori stessi a cui si riferivano.

Proprio in ragione dell'esigenza, di tale accertamento l'evento illecito ha costituito un accidente contingente, scaturito estemporaneamente dallo sviluppo dei lavori, come tale affidato alla sfera di controllo del datore di lavoro o del suo preposto, riconducibile alla configurazione complessiva della lavorazione, ravvisando un fatto non imprevedibile ed estemporaneo, rispetto alle attività insite nella commessa affidata.

Conclusioni

Più in generale, in tema di infortuni sul lavoro, dunque, le figure del coordinatore per la progettazione del coordinatore per l'esecuzione dei lavori non si sovrappongono a quelle degli altri soggetti responsabili nel campo della sicurezza, ma ad esse si affiancano per realizzare, attraverso la valorizzazione di una figura unitaria con compiti di coordinamento e controllo.

La massima garanzia dell'incolumità dei lavoratori in un caso di infortunio mortale occorso ad un lavoratore intento a svolgere lavori di manutenzione di una banchina adibita al camminamento dei viaggiatori e travolto dalla motrice di un treno in transito, ha fatto ritenere la Corte corretta la condanna del coordinatore per la sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione dell'impresa subappaltatrice, precisando che egli ha anche l'obbligo di vigilanza sulla esatta osservanza delle prescrizioni del piano di sicurezza.

In particolare, al committente è attribuita dalla legge una posizione di garanzia particolarmente ampia, comprendente l'esecuzione di controlli non formali ma sostanziali e incisivi in materia di prevenzione, di sicurezza del luogo di lavoro e di tutela della salute del lavoratore, sicché ai medesimi spetta accertare che i coordinatori per la progettazione e per l'esecuzione dell'opera adempiano agli obblighi sugli stessi incumbenti in detta materia.

La nomina del coordinatore per la progettazione o per l'esecuzione dei lavori, infatti, non esonera il committente da responsabilità per la redazione del piano di sicurezza e del fascicolo per la protezione dai rischi, nonché dalla vigilanza sul coordinatore medesimo in ordine all'effettivo svolgimento dell'attività di coordinamento e controllo sull'osservanza delle disposizioni contenute nel piano di sicurezza e di coordinamento.

Il collegio ha osservato come sia correttamente allineata al consolidato insegnamento della giurisprudenza secondo cui, in tema di infortuni sul lavoro, con riferimento alle attività lavorative svolte in un cantiere edile del coordinatore per l'esecuzione dei lavori è titolare di

una posizione di garanzia che si affianca a quella degli altri soggetti destinatari della normativa antinfortunistica, in quanto gli spettano compiti di "**alta vigilanza**", consistenti nel controllo sulla corretta osservanza, da parte delle imprese, delle disposizioni contenute nel piano di sicurezza e di coordinamento nonché sulla scrupolosa applicazione delle procedure di lavoro a garanzia dell'incolumità dei lavoratori nella verifica dell'idoneità del piano operativo di sicurezza e nell'assicurazione della sua coerenza rispetto al piano di sicurezza e coordinamento nell'adeguamento dei piani in relazione all'evoluzione dei lavori ed alle eventuali modifiche intervenute, verificando, che le imprese esecutrici adeguino i rispettivi piani di sicurezza .

Riferimenti :

Cass Sez Sez. 4 n. 18472 del 04/03/2008, Rv. 240393

Cass Sez. 4, n. 27442 del 04/06/2008, Rv.24096.

Cass Sez. 4, n. 18149 del 21/04/2010, Rv. 24753

Cass Sez Sez. 4, n. 32142 del 14/06/2011, Rv. 25117

Cass Sez sez.IV, n. 46820 del 26/10/2011

Cass Sez Sez. 4, n. 443 del 17/01/2013, Rv. 25510

Cass Sez sez.4, n.48511 del 30/5/2013

Cass Sez Sez. 4, n. 37738 del 28/05/2013, Rv. 256636

Cass Sez Sez. 4 n. 44977 del 12/06/2013 , Rv. 257167

Cass. Sez. 4, n. 3809 del 7/1/2015, Rv. 261960

Cass Sez Sez. 4 n. 14012 del 12/02/2015, Rv. 263014

Bologna, 9 settembre 2016

Gennaro Iacovelli

