

Avvocato Lorenzo Fantini
Via Busto Arsizio, 15
00188 ROMA
Cell.: 3470452945
e-mail: lfantini68@gmail.com
PEC: lfantini@pec.it

Spett.le FEDERCOORDINATORI
Via Speroni, 14
21100 VARESE

Via e-mail all'indirizzo: info@federcoordinatori.org

Roma, 27 aprile 2020

Parere pro veritate

A seguito di contatti telefonici e per posta elettronica e acquisiti utili elementi di informazione e pertinente documentazione (che sarà, quando necessario, specificamente richiamata), premesso che:

- A seguito dell'emergenza igienico-sanitaria derivante dalla diffusione del Coronavirus in Italia sono state adottate misure emergenziali di tipo legislativo (es.: D.L. n. 6/2020 o, ancora, D.L. n. 23/2020), regolamentare (es.: d.P.C.M. 22 marzo 2020 o, **per ultimo, d.P.C.M. 26 aprile 2020**) o di altro livello (es.: decreti ministeriali o regionali o, ancora, ordinanze della Protezione civile), di seguito sinteticamente indicate come provvedimenti emergenziali;
- In data 14 marzo 2020 è stato stipulato tra alcune parti sociali un Protocollo condiviso in ordine alla *“regolamentazione delle misure per il contrasto e il*

contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro”, allo scopo di “coniugare la prosecuzione delle attività produttive con la garanzia di condizioni di salubrità e sicurezza degli ambienti di lavoro e delle modalità lavorative”. Tale Protocollo è stato aggiornato in data 24 aprile 2020. L’articolo 2, comma 6, del d.P.C.M. 24 aprile 2020 stabilisce che le “imprese” garantiscono attuazione dei contenuti del Protocollo fornendo, quindi, alle previsioni del Protocollo valore normativo ed obbligatorio;

- In data 19 marzo 2020 Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (di seguito MIT) ha condiviso con Anas S.p.A., RFI, ANCE, Feneal Uil, Filca – CISL e Fillea CGIL uno specifico Protocollo sindacale (testualmente intitolato come segue: **PROTOCOLLO CONDIVISO DI REGOLAMENTAZIONE PER IL CONTENIMENTO DELLA DIFFUSIONE DEL COVID – 19 NEI CANTIERI EDILI**) e avente il seguente scopo: *“L’obiettivo del presente protocollo condiviso di regolamentazione è fornire indicazioni operative finalizzate a incrementare nei cantieri l’efficacia delle misure precauzionali di contenimento adottate per contrastare l’epidemia di COVID-19”;*
- In data 24 marzo 2020, su invito del MIT e del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, è stato stipulato tra ANCE, ACI – PL, ANAEPACONFARTIGIANATO, CNA COSTRUZIONI, FIAE- CASARTIGIANI, CLAAI - Dipartimento edilizia, CONFAPI ANIEM e FENEAL UIL- FILCA CISL e FILLEA CGIL un ulteriore *“Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro del settore edile”;*
- In data 24 aprile 2020 è stato stipulato, dalle stesse parti sociali che avevano stipulato il Protocollo del 24 marzo 2020, ulteriore Protocollo applicabile ai cantieri, di contenuto analogo a quelli del 19 e del 24 marzo 2020;
- **L’articolo 2, comma 6, del d.P.C.M. 26 aprile 2020 statuisce che nei cantieri occorre applicare i “contenuti” del Protocollo del 24 aprile 2020, il quale ha, in tal modo, acquisito valore giuridico obbligatorio generale.**

*** **

Tutto quanto premesso, è stato chiesto di conoscere quanto segue:

- 1) *Quale è la natura giuridica e l'efficacia del Protocollo del 19 marzo 2020 e del Protocollo del 24 marzo?*
- 2) *Quale è la natura giuridica e l'efficacia del Protocollo del 24 aprile 2020?*
- 3) *Avuto riguardo all'emergenza da Coronavirus in atto, anche tenendo conto di quanto nel Protocollo del 24 aprile 2020, quali sono gli adempimenti in questo momento a carico dei coordinatori per la sicurezza in edilizia?*

Al fine di rendere le relative risposte, chi scrive opererà di seguito una assai sintetica ricognizione di ordine generale rispetto al contesto normativo di riferimento nel quale collocare le specifiche questioni poste.

*** **

1. Misure di contrasto al Coronavirus e salute e sicurezza sul lavoro

L'emergenza legata alla diffusione del contagio da CO-VID-19 (di seguito Coronavirus) nel nostro Paese ha determinato una serie notevole di interventi di contrasto da parte del Governo e delle Regioni e la produzione di disposizioni, di rango e valore diverso, in un arco temporale piuttosto limitato, a partire da febbraio 2020 fino ad oggi. Questa produzione alluvionale pone innanzitutto la necessità di avere un quadro – inevitabilmente non completo ma almeno comprensivo dei principali provvedimenti adottati – degli interventi regolatori adottati ai diversi livelli, onde comprendere l'impatto e l'efficacia di essi sulla materia della prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali in tutti i luoghi di lavoro

e nei cantieri; ciò senza nemmeno provare a operare una ricognizione dettagliata dei singoli provvedimenti, che sarebbe eccessiva ai fini del presente parere.

Il primo provvedimento legislativo di interesse in tema prevenzionistico rispetto alla prevenzione della diffusione del Coronavirus può essere individuato nel Decreto Legge (di seguito DL) 23 febbraio 2020, n. 6, recante: *“Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19”*. Il comma 1 di tale DL prevede quanto segue: *“Allo scopo di evitare il diffondersi del COVID-19, nei comuni o nelle aree nei quali risulta positiva almeno una persona per la quale non si conosce la fonte di trasmissione o comunque nei quali vi e' un caso non riconducibile ad una persona proveniente da un'area già interessata dal contagio del menzionato virus, le autorità competenti sono tenute ad adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica”*. In tal modo lo Stato attribuisce alle “autorità competenti” (quindi, Regioni e Comuni) la possibilità di adottare propri provvedimenti diretti a limitare il contagio, quali individuati di seguito nella medesima norma. A sua volta l’articolo 3 del DL in commento dispone quanto segue: *“1. Le misure di cui agli articoli 1 e 2 sono adottate, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentito il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia, nonché i Presidenti delle regioni competenti, nel caso in cui riguardino esclusivamente una sola regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, nel caso in cui riguardi-no il territorio nazionale”*. **In tal modo il DL n. 6/2020 identifica un percorso di regolamentazione molto chiaro, con ampia devoluzione da parte del Parlamento agli organi centrali e periferici esecutivi dello Stato**, evidentemente sul presupposto che tali forme di regolamentazione siano più rapide rispetto alle leggi (per quanto velocemente possano essere approvate in Parlamento).

E, infatti, gli interventi successivi sono stati praticamente giornalieri, attraverso provvedimenti – nazionali o locali – di rango inferiore rispetto alla legge, tutti

aventi fondamento giuridico nella previsione sin qui descritta. Al riguardo, appare sufficiente segnalare una rassegna completa ed ufficiale di tutti gli “*atti recanti misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*” si trova al seguente link all'interno del sito della Gazzetta Ufficiale: www.gazzettaufficiale.it/dettaglioArea/12, al quale si rinvia.

*** **

1.1. La natura giuridica dei provvedimenti emergenziali e il loro rapporto con il d.lgs. n. 81/2008

Le disposizioni sin qui richiamate hanno determinato una sorta di *escalation* di misure sempre più drastiche e restrittive di libertà individuali e rispetto alle attività di impresa. Accanto a questi interventi si sono avuti altri tipi di provvedimenti, molti nella forma dei decreti ministeriali e anche indicazioni fornite con circolari da enti pubblici (INPS e INAIL su tutti) su singoli temi di specifico interesse. Inoltre, vi sono state ordinanze regionali e comunali di vario tipo e portata, ovviamente applicabili solo ai rispettivi contesti di riferimento.

In questo assai complesso quadro regolatorio va sottolineato, in relazione a quanto (trattasi della maggioranza delle previsioni di impatto in tema di prevenzione di infortuni e malattie professionali) contenuto nei d.P.C.M. e in atti non aventi forza di legge (quali, ad esempio, le ordinanze – ministeriali, regionali o comunali – o i decreti), quanto segue, dal punto di vista giuridico:

- le disposizioni contenute nei provvedimenti che si sono succeduti sono statuizioni dirette non solo alle aziende ma a tutti i cittadini italiani, essendo rivolte alla intera popolazione e non solo alle imprese;

- esse sono contenute in atti avente valore giuridico di regolamento o decreto (o, ancora, ordinanza) e comprendono misure obbligatorie anche per i singoli cittadini, con rinvio alle sanzioni previste dal codice penale in caso di

inottemperanza (cosa ovvia, atteso che i regolamenti non possono, per loro natura, prevedere in modo autonomo sanzioni), **ma non modificano o abrogano gli atti aventi forza di legge** (quali, ad esempio, quanto contenuto nel decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, e successive modifiche e integrazioni, di seguito d.lgs. n. 81/2008, in materia di salute e sicurezza sul lavoro, o, ancora, quanto contenuto nel d.lgs. n. 50/2016 in materia di appalti pubblici);

- **trattandosi disposizioni obbligatorie, esse vanno applicate anche alla salute e sicurezza sul lavoro, nella misura in cui prevedono procedure di tutela della salute pubblica che "impattano" sulle misure di prevenzione e protezione per il lavoro vigenti, integrando quanto imposto dalla legislazione vigente, che non viene, tuttavia, modificata.**

*** **

2. Brevi riflessioni sulla natura giuridica del Protocollo del 19 marzo 2020 e del Protocollo del 24 marzo 2020

Se, come puntualizzato in premessa, il Protocollo condiviso tra Parti sociali del 14 marzo 2020 è stato “richiamato” dall’articolo 2, comma 10, del d.P.C.M. 10 aprile 2020, in cui si prevede che è compito dell’”impresa” garantire l’attuazione dei contenuti del citato Protocollo sindacale, non è stato in un primo momento possibile rinvenire nei provvedimenti emergenziali una analoga citazione per il Protocollo specificamente dedicato ai cantieri e stipulato in data 19 marzo 2020 e nemmeno di quello stipulato, sempre rispetto ai cantieri, in data 24 marzo 2020.

Dal punto di vista giuridico i due Protocolli dedicati ai lavori edili hanno avuto quindi, unicamente valore di accordo di natura sindacale e come tali non potendo contrastare con alcun atto avente valore normativo potendosi ritenere vincolanti unicamente per le aziende che aderiscono ad una delle confederazioni stipulanti, in applicazione dei principi di diritto del lavoro applicabili in materia.

Tanto premesso in termini generali, **va rimarcato come tali documenti siano stati comunque un importante punto di riferimento per “dettagliare” correttamente l’applicazione delle misure di igiene pubblica nei cantieri**, anche avuto riguardo:

- alla circostanza che essi costituiscono “declinazione” nei cantieri edili delle misure contenute nel Protocollo del 14 marzo 2020, **come si è detto avente ormai valore normativo essendo i relativi “contenuti” obbligatori in base al rinvio ad esso operato dall’articolo 2, comma 10, del d.P.C.M. 10 aprile 2020;**
- al fortissimo “avallo” di essi da parte del Governo; basti, sul punto, sottolineare che il Protocollo del 14 marzo è stato formalmente “condiviso” dal Ministero competente in materia di appalti “pubblici”, vale a dire dal MIT, e che quello del 24 marzo è stato, altresì, promosso anche dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. In entrambi i Protocolli, peraltro, si fa riferimento alla “trasposizione” nei cantieri edili delle misure del Protocollo del 14 marzo 2020, come appena detto aventi valore normativo.
- alla circostanza che i luoghi di lavoro nei quali si svolgono attività edili o di ingegneria civile (quali descritte all’Allegato X al d.lgs. n. 81/2008) sono tenuti all’applicazione delle misure del d.lgs. n. 81/2008 e a quelle contenute nel Titolo IV del medesimo d.lgs. n. 81/2008, alle quali si aggiungono, in funzione integrativa (nel senso sopra individuato), le misure anti-contagio imposte dai provvedimenti emergenziali;
- alla seguente puntualizzazione (contenuta nel Protocollo del 14 marzo, nella sua parte iniziale): ***“Il presente protocollo contiene, quindi, misure che seguono la logica della precauzione e seguono e attuano le prescrizioni del legislatore e le indicazioni dell’Autorità sanitaria”***. Analoga specificazione si rinviene nella parte iniziale del Protocollo del 24 marzo, che si riporta di seguito: ***“Il Protocollo, che ha validità, ai sensi e per gli effetti dei decreti governativi vigenti e futuri connessi alla pandemia Covid-19 in corso, fino alla***

durata della pandemia stessa, declina specifici adempimenti per garantire la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori e per prevenire il contagio da Covid-19”.

*** **

Al riguardo va sottolineato come uno dei principi cardine per la corretta gestione della salute e sicurezza sul lavoro sia il c.d. principio della “massima sicurezza tecnologicamente possibile”, desunto dalla giurisprudenza dominante dall’articolo 2087 del codice civile (il quale dispone quanto segue: *"L'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro"*). Tale principio comporta, in particolare, che il datore di lavoro è tenuto ad adeguarsi alla tecnologia e ai presidi antinfortunistici esistenti nel settore di attività al momento, comprendendosi in tali misure anche le misure organizzative e gestionali in generale (Cass. pen., sez. IV, 9 febbraio 2016, n. 12689; Cass. pen., sez. IV, 27 gennaio 2016, n. 3616; Cass. lav., 5 gennaio 2016, n. 34; Cass. lav., 3 luglio 2008, n. 18376) e, ovviamente, quelle relative alla salute e sicurezza degli ambienti di lavoro, soggetta alle regole del momento storico di riferimento. Ciò significa che ogni azienda è tenuta a conoscere e applicare tali regole, avendo a riferimento la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, avuto riguardo a quanto possa considerarsi “stato dell’arte” in quella materia e in quel settore.

In relazione a questo particolare momento storico, in assenza di indicazioni specifiche in merito al contrasto alla diffusione del Coronavirus (ma anche del contrasto alla diffusione di qualunque pandemia) nella vigente normativa, la ricerca da parte dell’azienda di parametri di riferimento per la gestione dell’emergenza nel proprio ambiente di lavoro può considerare le misure indicate nel Protocollo, così come ogni altra indicazione che provenga da fonti “qualificate” e credibili. Mi riferisco, in particolare, alle molte “linee guida” o ai “protocolli di gestione dell’emergenza Coronavirus” che in queste settimane sono state redatte e

pubblicate, sia da soggetti pubblici (es.: INAIL, Regioni) che da privati (associazioni datoriali e sindacali), che possono costituire un valido riferimento operativo per fornire concreta “traduzione” nei luoghi di lavoro delle previsioni obbligatorie contenute negli atti a valenza normativa. Questo è esattamente il caso dei Protocolli del 19 e del 24 marzo 2020, che hanno valenza, quindi, di parametro di riferimento – non avente valore giuridico – per coloro che, a vario titolo, operano nei cantieri edili. In altre parole, **l’applicazione dei Protocolli non è obbligatoria ma l’applicazione delle misure anti-contagio in cantiere lo è**, per cui è più che ragionevole considerare i contenuti dei Protocolli ai fini della identificazione in concreto delle procedure obbligatorie che in ogni cantiere vanno garantite al fine di ridurre al minimo, secondo il citato principio della “massima sicurezza tecnologicamente possibile”, il rischio di contagio da Coronavirus in tale contesto. Resta inteso che ogni soggetto operante in cantiere manterrà anche in questo periodo di emergenza gli stessi compiti e le medesime responsabilità che sono attribuiti dalle vigenti disposizioni aventi valore normativo (d.lgs. n. 81/2008 in primis); ciò in quanto i citati Protocolli non hanno potere di ridurre o estendere le previsioni legislative vigenti riferite alle singole figure della prevenzione in azienda e nei cantieri.

*** **

3. Efficacia del Protocollo del 24 aprile 2020

Le considerazioni appena svolte vanno, però, in parte modificate in relazione al valore giuridico del Protocollo del 24 aprile 2020. Se, infatti, rimangono pienamente valide le argomentazioni sviluppate in merito alla natura di parametro di riferimento delle relative disposizioni per l’identificazione delle misure da adottare in cantiere, **va sottolineato come tali procedure abbiano acquisito addirittura valore normativo.**

Ciò in quanto, come segnalato nella premessa al presente parere, il Governo ha ritenuto di puntualizzare, all’articolo 2, comma 6, del d.P.C.M. 26 aprile

2020 che nei cantieri edili le “imprese le cui attività non sono sospese rispettano i contenuti” del Protocollo del 24 aprile 2020. In questo modo le procedure in parola hanno acquisito valore generale e obbligatorio, per quanto non forza di legge (in ragione del fatto che i d.P.C.M. sono regolamenti e non leggi), ben maggiore della forza (come si è detto, unicamente contrattuale) che le disposizioni dei Protocollo normalmente hanno.

*** **

4. I compiti del CSE nel cantiere edile

Va, comunque, ricordato quali siano i compiti del coordinatore per l'esecuzione (di seguito anche CSE) in edilizia, in quanto essi sono invariati pur nell'attuale quadro emergenziale.

Il d.lgs. n. 81/2008 riserva ai CSE un ruolo assolutamente centrale per la sicurezza e la salute dei lavoratori dei cantieri temporanei e mobili. Ai CSE, infatti, è attribuita una funzione – di tipo professionale – differente rispetto a quella che viene riservata al committente e alle imprese (affidatarie e esecutrici) ma “di mediazione” e controllo, fondamentale per la corretta esecuzione “in sicurezza” dei lavori nei cantieri temporanei e mobili.

Il coordinatore per l'esecuzione dei lavori è definito dall'articolo 89, comma 1, lettera f, del d.lgs. n. 81/2008 come segue: *“soggetto incaricato, dal committente o dal responsabile dei lavori, dell'esecuzione dei compiti di cui all'articolo 92, 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 da lui designato. Le incompatibilità di cui al precedente periodo non operano in caso di coincidenza fra committente e impresa esecutrice”*.

I compiti del CSE, quale appena individuato, sono descritti dall'articolo 92, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008 come di seguito:

a) *“verificare, 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 d. Lgs. n. 81/2008 e la corretta applicazione delle relative procedure di lavoro;

b) verificare 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 D. Lgs. 81/2008, ove previsto, assicurandone la coerenza con quest'ultimo, e adeguare il piano di sicurezza e coordinamento e il fascicolo di cui all'articolo 91, comma 1, lettera b) D. Lgs. n. 81/2008, in relazione all'evoluzione dei lavori ed alle eventuali modifiche intervenute, valutando le proposte delle imprese esecutrici dirette a migliorare la sicurezza in cantiere, nonché verificare che le imprese esecutrici adeguino, se necessario, i rispettivi piani operativi di sicurezza”;

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

d) “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”;

e) “segnalare 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 e 96 D. Lgs. n. 81/2008, e alle prescrizioni del piano di cui all'articolo 100 D. Lgs. n. 81/2008, ove previsto, e proporre 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 provvede a dare comunicazione dell'inadempienza alla azienda unità sanitaria locale territorialmente competente e alla direzione provinciale del lavoro”;

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

Gli obblighi di cui all'articolo 92, appena riportato, individuano il contenuto principale della "posizione di garanzia" (intesa come responsabilità insita nelle funzioni svolte in concreto) del CSE, consistente nel potere-dovere di intervenire sull'organizzazione del cantiere; il che implica anche la necessità di frequentare il cantiere con una periodicità compatibile con la possibilità di rilevare le eventuali lavorazioni pericolose, senza però che ciò possa significare che spetti al professionista in parola "sostituirsi" agli obblighi dei datori di lavoro e dei preposti delle imprese affidatarie ed esecutrici, come ripetutamente rimarcato anche in dottrina, rispetto alle condotte dei lavoratori di tali imprese (si veda, per tutti A. Bisignano, *Il ruolo del CSE tra giurisprudenza e normativa di settore*, in ISL, n. 11/2013, 545 ss.).

*** **

5. Le attività del CSE nella giurisprudenza penalistica

Nell'ambito della giurisprudenza esistono, in particolare, principi del tutto pacifici che val la pena – per quanto brevemente – ricostruire nel dettaglio.

Innanzitutto (in questo senso, ad esempio, Cass. pen., sez. IV, 7 aprile 2014, n. 15484) è opinione consolidata che il CSE sia, al pari di altri soggetti (ad esempio, il committente) operanti in edilizia, titolare di una specifica ed autonoma posizione di garanzia che si affianca a quelle degli altri soggetti destinatari della normativa antinfortunistica. In particolare al coordinatore per l'esecuzione dei lavori è stato attribuito, tra gli altri, sempre secondo i Giudici di legittimità, il compito di organizzare il lavoro tra le diverse imprese operanti nel cantiere e di assicurare il collegamento tra appaltatore e committente, al fine della migliore organizzazione del lavoro sotto il profilo della tutela antinfortunistica e anche quello di vigilare sulla corretta osservanza, da parte delle imprese, delle prescrizioni del piano di sicurezza nonché sulla scrupolosa applicazione delle procedure di lavoro a garanzia dell'incolumità dei lavoratori. In particolare, nella sentenza in ultimo citata si sottolinea come si tratti "*di un compito definito di 'alta vigilanza' che,*

seppur non necessariamente deve implicare una continua presenza nel cantiere, deve tuttavia esercitarsi in maniera attenta e scrupolosa e riguardare tutte le lavorazioni in atto, specie quelle che pongono maggiormente a rischio l'incolumità degli operatori".

Sempre la Suprema Corte (si veda, per tutte, Cass. n. 18149/2010) rimarca sovente *"che diverso è il ruolo che la legge attribuisce al coordinatore rispetto a quello attribuito al datore di lavoro delle imprese esecutrici dei lavori e che quello del coordinatore è indicato come 'funzione di alta 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 (datore di lavoro, dirigente, preposto)".* Di conseguenza, *"...per accertare se l'evento illecito coinvolga anche la responsabilità del coordinatore, occorre analizzare le caratteristiche del rischio dal quale è scaturito l'infortunio. Occorre, cioè accertare se si tratti 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, ambito nel quale al coordinatore è attribuito il compito di alta vigilanza"* (così, per tutte, la motivazione della citata Cass. pen., sez. IV, 7 aprile 2014, n. 15484).

Cass. pen., sez. VI, 13 maggio 2016, n. 20068 (disponibile sul sito www.olympus.uniurb.it), nel ribadire che le posizioni di garanzia dei CSE *"...non si sovrappongono a quelle degli altri soggetti responsabili nel campo della sicurezza sul lavoro, 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. (Sez. 4, n. 7443 del 17/01/2013 Rv. 255102, sez. 4, n. 18472 del 04/03/2008, Rv. 240393)".* La Suprema Corte, sempre nella sentenza in commento, puntualizza come: *"Senza dubbio, il ruolo centrale per ciò che attiene alla sicurezza del cantiere è affidato al datore di lavoro che organizza e gestisce la realizzazione dell'opera. Egli è gravato da plurimi, tipici obblighi che la legge specifica adeguatamente. Per quanto riguarda il coordinatore per l'esecuzione, in quanto diretta promanazione del committente,*

anch'egli titolare di una posizione di garanzia ma non così pregnante e diretta come quella del datore di lavoro-appaltatore, la funzione costantemente riconosciutagli nelle pronunce della Suprema Corte, anche sulla base del contenuto dei compiti assegnatigli dalla normativa di settore (art. 5 d.lvo n. 494/1996), viene qualificata come funzione di "alta vigilanza", nettamente distinta da quella operativa riconosciuta invece al datore di lavoro e ai suoi collaboratori, ovvero il dirigente e il preposto (Sez. 4, n. 18149 del 21/04/2010 Rv. 247536, Sez. 4, n. 46991 del 12/11/2015 Rv. 265661). Inoltre, in sede di commento della normativa pertinente, la sentenza appena citata evidenzia quanto segue: "Dalle attribuzioni contenute nella citata norma si evince difatti che al coordinatore non è demandata un'attività di controllo diretto e continuo del cantiere circa l'adozione ed osservanza delle misure di prevenzione previste nel PCS. La sua funzione è quella di correlarsi con i datori di lavoro delle imprese esecutrici e di vigilare sulla attuazione da parte di costoro delle misure e prescrizioni antinfortunistiche previste nel PCS e nel documento di valutazione dei rischi e sulle prescrizioni del piano di sicurezza (POS) di competenza del datore di lavoro. In definitiva la sua opera di alta vigilanza è diretta non ai lavoratori, del cui operato se ne occupa direttamente il datore di lavoro (e i suoi ausiliari) vigilando sull'osservanza da parte di costoro delle misure di sicurezza, bensì è diretta ai datori di lavoro delle imprese esecutrici dei lavori fra i quali organizza anche il necessario coordinamento sempre in tema di sicurezza quando vi siano più imprese contemporaneamente operanti nel cantiere". Analoghe argomentazioni sono utilizzate da Cass. pen., sez. IV, 18 marzo 2016, n. 11634 (disponibile sul sito www.olympus.uniurb.it), in un caso di assoluzione del CSE – condannato dalla Corte d'Appello in secondo grado – in quanto erroneamente la Corte d'Appello aveva in questo caso (caduta di un lavoratore dal tetto di una baracca di cantiere) attribuito al CSE il compito di controllo del lavoratore dell'impresa esecuttrice dei lavori, quando, invece, tale figura ha unicamente un compito di vigilare sull'organizzazione del cantiere per cui al CSE non può "essere rimproverato di non essere stato permanentemente presente in cantiere".

6. *Le attività del CSE in periodo di Coronavirus*

Indubbiamente l'attuale emergenza sanitaria ha un impatto significativo anche sulla gestione della salute e sicurezza nei cantieri edili. Il primo aspetto da considerare e approfondire è legato alla circostanza che le attività di cantiere siano tra quelle che – in base ai provvedimenti emergenziali – sono state d'autorità sospese e che debbono essere riprese ed è legato alla identificazione delle condizioni alle quali ciò possa avvenire; al riguardo si rinvia al successivo paragrafo.

Tuttavia, qualora le attività di cantiere possano proseguire, è chiaro che va garantito – da parte di tutti coloro che in cantiere svolgono attività – che le lavorazioni possano svolgersi in modo da non mettere in pericolo la salute e sicurezza dei lavoratori, anche in relazione al rischio di contagio da Coronavirus. Al riguardo, va premesso che tale rischio è da considerarsi un “*rischio biologico generico, per il quale occorre adottare misure uguali per tutta la popolazione*” (in questo senso le premesse del Protocollo del 19 marzo 2020, riprendendo analoga puntualizzazione contenuta in molti dei provvedimenti emergenziali) e **come tali misure vadano individuate in cantiere, avuto riguardo alla specificità del medesimo** (cfr. ancora quanto chiaramente espresso sempre nelle premesse del Protocollo del 19 marzo 2020 e ribadito nei Protocolli del 24 marzo e del 24 aprile 2020). **La identificazione di tali misure può, quindi, in questo momento avvenire considerando le procedure del Protocollo del 24 aprile 2020 come indicative dello “stato dell’arte” in materia, di certo coerenti con i vigenti provvedimenti emergenziali e, anzi, parte integrante di uno di essi (il d.P.C.M. 26 aprile 2020).**

Con particolare riferimento ai compiti del CSE in relazione alle misure di contrasto alla diffusione del Coronavirus, appare particolarmente significativo quanto tale figura è tenuta a fare ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 92, comma 1, avuto riguardo alla:

- organizzazione *“tra i datori di lavoro, ivi compresi i lavoratori autonomi”* della cooperazione e del coordinamento delle rispettive attività assicurandosi che sia stata realizzata *“la loro reciproca informazione”* (lettera c). Sarà, quindi, compito del CSE verificare che le imprese affidatarie ed esecutrici e i lavoratori autonomi abbiano predisposto, ciascuno per proprio conto, procedure di gestione del contagio da Coronavirus che devono essere seguite dai propri lavoratori, che tale procedure siano state condivise da tutti i soggetti operanti in cantiere (anche rispetto agli aspetti organizzativi del cantiere in generale) e che tutti i presenti in cantiere siano stati reciprocamente informati al riguardo;
- integrazione del PSC in relazione alle *“modifiche intervenute”* e verifica dell'idoneità dei POS in modo che essi risultino coerenti con la relativa integrazione (lettera b). Il PSC andrà integrato, avuto riguardo ai contenuti di cui all'Allegato XV del d.lgs. n. 81/2008, in relazione alle procedure di contagio da Coronavirus, anche per mezzo di un verbale di coordinamento tra i soggetti presenti in cantiere (essendo al riguardo pacifico che *“i verbali di coordinamento hanno funzione integrativa del piano di sicurezza”* (Cass. pen., sez. IV, 29 dicembre 2017, n. 57974);
- verifica che le imprese esecutrici e i lavoratori autonomi, tramite *“opportune azioni di coordinamento e controllo”* applichino, *“le disposizioni loro pertinenti contenute nel piano di sicurezza e di coordinamento”* e le *“relative procedure di lavoro”* (lettera a).

Qualora all'esito delle attività appena descritte il CSE dovesse verificare l'assenza di una o più delle condizioni essenziali per lo svolgimento in sicurezza dell'attività in cantiere sarebbe suo compito agire come da articolo 92, comma 1, lettera e), del d.lgs. n. 81/2008, il quale prevede che il CSE *“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”*, restando compito del committente (o del responsabile dei lavori, se nominato) prendere la relativa

decisione di sospendere le lavorazioni in cantiere. Sarà, invece, compito del CSE sospendere direttamente le lavorazioni in caso di “*pericolo grave e immediato*” purchè “*direttamente riscontrato*”, “*fino alla verifica degli avvenuti adeguamenti effettuati dalle imprese interessate*” (lettera f).

*** **

7. Compiti del CSE rispetto alla ripresa delle attività in cantiere

Occorre, infine, porre attenzione ai compiti del CSE in relazione alla ripresa dei lavori in cantiere, a seguito della sospensione del medesimo o per disposizione di tipo emergenziale o per impossibilità di garantire in cantiere la condizioni minime di gestione del contagio da Coronavirus.

Al riguardo, il CSE dovrà comunque innanzitutto considerare quanto ha determinato la chiusura del cantiere e, quindi, le comunicazioni inoltrate ai soggetti in essi operanti. Partendo da tali elementi di conoscenza si ritiene di indicare di seguito una procedura che si ritiene coerente con il vigente quadro normativo per la ripresa dei lavori e che appare opportuno che il CSE segua allo scopo di garantire adeguati livelli di tutela in cantiere e, al contempo, evitare rischi di tipo giudiziale per il coordinatore.

- **il CSE dovrà chiedere alle imprese affidatarie** (che svolgano, cioè le funzioni di cui all’articolo 97 del d.lgs. n. 81/2008) **di dare evidenza delle misure anti-contagio che si impegnino ad adottare, che devono essere coerenti rispetto ai provvedimenti emergenziali e a quanto nel Protocollo del 24 aprile 2020**. Ogni singolo protocollo anti-contagio predisposto dovrà contenere anche una valutazione degli oneri di sicurezza che l’impresa dovrà sostenere per la sua attuazione;
- **l’impresa affidataria dovrà dare evidenza dell’azione di coordinamento che ha svolto in proposito con i propri subappaltatori e/o lavoratori autonomi**. Di conseguenza, il protocollo anti-contagio che l’impresa

affidataria invierà al CSE sarà già stato condiviso e sottoscritto anche da tutti i suoi subappaltatori e/o lavoratori autonomi;

- **il CSE coordinerà i protocolli ricevuti e convocherà una riunione** (anche, in tutto o in parte, in videoconferenza) **tra Committente, Direzione dei Lavori e i datori di lavoro delle imprese affidatarie per la condivisione delle procedure di cantiere relative alla gestione del rischio da Coronavirus**, che si consiglia di inserire in un “documento unico di cantiere per la gestione dei protocolli anti-contagio” (al fine di averne opportuna evidenza documentale).

All’esito di quanto discusso e concordato, il CSE elaborerà la versione finale del citato documento unico anti-contagio di cantiere, in cui saranno evidenziati gli oneri della sicurezza relativi all’attuazione dei protocolli e i costi della sicurezza (qualora siano costi afferenti a quanto indicato al punto 4 dell’Allegato XV del d.lgs. n. 81/2008) necessari per gestire eventuali interferenze o traslazioni temporali.

*** **

Avuto riguardo ai principi di diritto e alle interpretazioni giudiziali sin qui richiamati è possibile riportare - in relazione alle singole domande poste, che si preferisce comunque riportare per comodità di lettura - le seguenti

Conclusioni

1) *Quale è la natura giuridica e l’efficacia del Protocollo del 19 marzo 2020 e del Protocollo del 24 marzo 2020?*

Il Protocollo del 19 marzo 2020 e il Protocollo del 24 marzo hanno valore giuridico di accordo sindacale e, pertanto, sempre come tali, esplicano la loro efficacia solo nei settori in cui svolgono attività i soggetti stipulanti (essenzialmente rispetto ai

cantieri edili) e rispetto alle aziende aderenti alle organizzazioni stipulanti. Tuttavia, atteso che in questo particolare momento storico emergenziale esistono ben precisi obblighi di attuare in ogni luogo di lavoro le misure anti-contagio, quali indicate nei provvedimenti emergenziali, occorrerà che in cantiere tali misure risultino progettate, attuate e operanti e su di esse occorrerà vigilare. Tanto premesso, **le misure indicate nei Protocolli del 19 marzo 2020 e del 24 marzo 2020 costituiscono comunque un utile parametro di riferimento per tutte le figure operanti nei cantieri edili, ciascuna per le proprie attribuzioni e competenze. Resta inteso che i compiti e le responsabilità di ciascuno dei soggetti operanti in cantiere restano definite nelle previsioni di cui alle vigenti disposizioni legislative vigenti, con particolare riguardo a quanto nei d.lgs. n. 81/2008 e 50/2016, che non sono state in alcun modo modificate dalle disposizioni emergenziali e, tantomeno, da quanto contenuto nei più volte citati Protocolli applicabili in edilizia.**

2) Quale è la natura giuridica e l'efficacia del Protocollo del 24 aprile 2020?

Le disposizioni contenute nel Protocollo del 24 aprile 2020, oltre ad avere il valore – appena segnalato al punto che precede – di parametro di riferimento per la individuazione delle procedure anti-contagio in cantiere, hanno valore normativo di tipo generale, in quanto l'articolo 2, comma 6, del d.P.C.M. ha previsto che nei cantieri edili le “imprese le cui attività non sono sospese rispettano i contenuti” del Protocollo del 24 aprile 2020. In questo modo le procedure in parola hanno acquisito valore generale e obbligatorio, per quanto non forza di legge (in ragione del fatto che i d.P.C.M. sono regolamenti e non leggi).

3) Avuto riguardo all'emergenza da Coronavirus in atto, anche tenendo conto di quanto nel Protocollo del 24 aprile 2020, quali sono gli adempimenti in questo momento a carico dei coordinatori per la sicurezza in edilizia?

Il CSE sarà tenuto pur sempre all'adempimento degli obblighi di cui all'articolo 92 del d.lgs. n. 81/2008, avuto riguardo a quanto su di essi incida la necessità di riorganizzare il cantiere in modo che in esso siano garantite le misure anti-contagio. Tanto doverosamente premesso, per le ragioni più nel dettaglio meglio puntualizzate precedentemente, spetterà al CSE:

- concordare con il committente (o con il responsabile dei lavori), il direttore dei lavori e le imprese operanti in cantiere le procedure anti-contagio, all'esito di una apposita riunione;
- aggiornare il PSC, nelle sole parti sulle quali le procedure anti-contagio abbiano una incidenza;
- controllare la coerenza tra PSC e POS delle imprese operanti in cantiere (le quali, a loro volta, dovranno aggiornare i POS alle mutate procedure di PSC);
- in caso di constatata impossibilità da parte di una impresa di garantire una o più delle procedure anti-contagio, previa comunicazione alla impresa, proporre al committente o al responsabile dei lavori e al direttore dei lavori la sospensione delle attività di impresa.

Inoltre, in caso di ripresa del cantiere, valga quanto nel punto 4 del presente parere, che per comodità di lettura si riporta interamente di seguito.

Il CSE dovrà chiedere alle imprese affidatarie (che svolgano, cioè le funzioni di cui all'articolo 97 del d.lgs. n. 81/2008) di dare evidenza delle misure anti-contagio che si impegnino ad adottare, che devono essere coerenti rispetto ai provvedimenti emergenziali **e a quanto nel Protocollo del 24 aprile 2020**. Ogni singolo protocollo anti-contagio predisposto dovrà contenere anche una valutazione degli oneri di sicurezza che l'impresa dovrà sostenere per la sua attuazione;

- l'impresa affidataria dovrà dare evidenza dell'azione di coordinamento che ha svolto in proposito con i propri subappaltatori e/o lavoratori autonomi. Di conseguenza, il protocollo anti-contagio che l'impresa affidataria invierà al CSE sarà già stato condiviso e sottoscritto anche da tutti i suoi subappaltatori e/o lavoratori autonomi;

- il CSE coordinerà i protocolli ricevuti e convocherà una riunione (anche, in tutto o in parte, in videoconferenza) tra Committente, Direzione dei Lavori e i datori di lavoro delle imprese affidatarie per la condivisione delle procedure di cantiere relative alla gestione del rischio da Coronavirus, che si consiglia di inserire in un “documento unico di cantiere per la gestione dei protocolli anti-contagio”.

All’esito di quanto discusso e concordato, il CSE elaborerà la versione finale del citato documento unico anti-contagio di cantiere, in cui saranno evidenziati gli oneri della sicurezza relativi all’attuazione dei protocolli e i costi della sicurezza (qualora siano costi afferenti a quanto indicato al punto 4 dell’Allegato XV del d.lgs. n. 81/2008) necessari per gestire eventuali interferenze o traslazioni temporali.

A handwritten signature in black ink, reading "Lorenzo Fantini". The signature is written in a cursive, flowing style.

(Avv. Lorenzo Fantini)