



UNIVERSITA' POLITECNICA DELLE MARCHE

FACOLTA' DI INGEGNERIA

Corso di Laurea triennale in Tecniche della Costruzione e Gestione del Territorio

LA SICUREZZA NEI CANTIERI TEMPORANEI E MOBILI:

APPLICAZIONE DEL D.LGS. 81/2008 E ANALISI DELLE PRINCIPALI CRITICITA'

**SAFETY IN TEMPORARY AND MOBILE CONSTRUCTION SITES: APPLICATION OF
LEGISLATIVE DECREE 81/2008 AND ANALYSIS OF THE MAIN CRITICAL ISSUES**

Relatore: Chiar.mo

Prof. **Giovanni Zampini**

Tesi di Laurea di:

Elena Barchetta

A.A. 2023/2024

INDICE

INTRODUZIONE	4
CAPITOLO I	6
IL DECRETO LEGISLATIVO 81/2008	6
I. Origini, obiettivi e struttura del D.lgs. 81/2008	6
CAPITOLO II	9
APPLICAZIONI DEL D.LGS. 81/2008 NEI CANTIERI TEMPORANEI E MOBILI	9
I. Definizione di Cantiere Temporaneo e Mobile.....	9
II. Il contratto d'appalto	12
a. Il Committente	16
b. Il Datore di Lavoro e le figure responsabili della sicurezza.....	22
c. Coordinatori per la sicurezza in fase di progettazione (CSP) ed esecuzione (CSE)	33
III. Documentazione obbligatoria.	38
a. Piano di sicurezza e coordinamento (PSC).....	38
b. Piano operativo di sicurezza (POS)	40
c. Fascicolo dell'opera.....	42
IV. La patente a crediti	44
CAPITOLO III	48
METODO DI PROGETTAZIONE DEL CANTIERE PER EVITARE INTERFERENZE	48
I. La zonizzazione dell'area di cantiere	48
II. Segnaletica e cartellonistica.....	50

CAPITOLO IV	53
GLI INCIDENTI SUL LAVORO.....	53
I. Incidenti sul lavoro: le vittime silenziose	53
II. Statistiche Italiane, prima e dopo il D.lgs. 81/08	55
III. Dati relativi agli infortuni nel settore delle costruzioni.....	58
CONCLUSIONI	61
BIBLIOGRAFIA.....	63
SITOGRAFIA.....	64

INTRODUZIONE

Ogni anno in Italia, il settore dei cantieri temporanei e mobili registra circa 40.000 incidenti sul lavoro, con una lieve flessione nel 2023 rispetto al 2022, quando gli incidenti denunciati erano 40.569. Gli infortuni in questi cantieri sono spesso dovuti a cadute dall'alto, contatti con agenti materiali pericolosi e sforzi fisici eccessivi. Nonostante un miglioramento rispetto al ventennio scorso, il numero degli incidenti e dei decessi rimane significativo e sottolinea la necessità di migliorare ulteriormente le misure di sicurezza e la formazione continua per prevenire tali eventi.

Ancora oggi rimane troppo elevato il numero di vite umane perse nell'ambito lavorativo, a causa della grande insicurezza e della poca prevenzione e formazione nei luoghi di lavoro.

Di fondamentale importanza, è adottare sistemi e controlli idonei, favorendo la formazione informazione e addestramento dei lavoratori per renderli consapevoli su tutti i rischi e i pericoli da saper affrontare.

Si può mettere in atto un reale cambiamento per mezzo di una normativa efficace come il D.lgs. 81/2008 "Testo unico sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro".

In Italia, il primo valore che la costituzione tutela è proprio quello del lavoro. Il lavoratore ha il diritto di svolgere la propria attività dignitosamente senza rischi e pericoli evitabili che possono andare a ledere il proprio benessere psico-fisico.

"Ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose"

(art. 31 – Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea)

L'elaborato tratta, infatti, della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro, tema che negli ultimi anni ha appreso sempre più importanza in Italia e non solo. In particolare, la tesi si concentra nell'analisi del Decreto Legislativo 81/08 nello specifico in riferimento ai Cantieri Temporanei e Mobili (Titolo IV).

Il progetto di tesi è strutturato in quattro parti. Nel primo capitolo vengono analizzate le origini e gli obiettivi del D.lgs. 81/08.

Il secondo capitolo si concentra nell'applicazione del Decreto nei cantieri temporanei e mobili (titolo IV), descrivendo gli obblighi dei soggetti coinvolti e la documentazione obbligatoria fino ad arrivare all'attuale tema della patente a crediti.

Viene poi proposto e analizzato nel terzo capitolo, un metodo di progettazione del cantiere per evitare interferenze illustrando vari schemi e diagrammi funzionali.

Per concludere, l'ultimo capitolo tratta nello specifico il problema degli incidenti nei luoghi di lavoro che, nonostante l'evoluzione della normativa italiana sulla sicurezza, hanno ancora oggi un'incidenza troppo elevata nei fatti di cronaca quotidiana.

CAPITOLO I

IL DECRETO LEGISLATIVO 81/2008

I. ORIGINI, OBIETTIVI E STRUTTURA DEL D.LGS 81/08

Il D.lgs. 81/08 è stato formato grazie ad uno spirito di collaborazione tra il Ministero del lavoro ed il Ministero della salute, con un contributo del Ministero della Giustizia per la parte sanzionatoria su ogni articolo di legge, e nasce con l'esigenza di migliorare la sicurezza sul lavoro in Italia e di tradurre in pratica le direttive Europee, andando a creare un Testo Unico che raggruppa tutti i decreti in vigore prima del 2008. I principi fondamentali sulla tutela dei lavoratori risiedono nella Costituzione stessa e, in particolare, l'art. 38 sancisce: *"I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita [...]"*, e alla luce di questo principio, la dottrina e la giurisprudenza sono concordi nel rilevare che l'art. 2087 del Codice Civile tutela le condizioni di lavoro stabilendo l'obbligo per il datore di lavoro di attenersi al principio della massima sicurezza tecnica, organizzativa e procedurale tecnologicamente fattibile e di adottare, le misure che, a seconda del lavoro, dell'esperienza e della tecnica sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro¹. Il primo antecedente normativo all'attuale Disciplina sulla sicurezza è il D.P.R n.547/1955 "Norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro" seguito dal D.P.R 303/1956 "igiene sul lavoro" e D.P.R 164/1956 "prevenzione degli infortuni sul lavoro nelle costruzioni". Negli anni '70 particolare importanza viene data all'approvazione della Legge n.300 del 20/05/1970 "Statuto dei lavoratori" che riconosce e attribuisce poteri alle rappresentanze dei lavoratori². Un cambiamento significativo per la normativa sulla sicurezza sul lavoro è avvenuto con l'entrata in vigore della Legge 626/1994 che ha introdotto elementi importanti come la figura dell'RSPP e la figura del RLS ed ha modificato l'approccio con cui i Datori di Lavoro si dovevano porre di fronte al problema della sicurezza prevedendo che esso stesso sia il responsabile della sicurezza sul luogo di lavoro³.

¹ art. 2087 c.c.: *"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"*.

² art. 9 L.300/1970 – Statuto dei Lavoratori: *"I lavoratori, mediante loro rappresentanze, hanno diritto di controllare l'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e di promuovere la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di tutte le misure idonee a tutelare la loro salute e la loro integrità fisica"*.

³ art.10, comma1 Legge 626/1994: *"Il datore di lavoro può svolgere direttamente i compiti propri del servizio di prevenzione e protezione dai rischi nonché, di prevenzione incendi e di evacuazione, dandone preventiva informazione al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza [...]"*.

Quest'ultima è rimasta in vigore per 13 anni per poi essere sostituita dal D.lgs. 81/2008 noto anche come "testo unico in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro" (TUSL)⁴ che ha uniformato tutte la normativa in materia di sicurezza. L'obiettivo del Decreto è quello di garantire uniformità e tutela per le lavoratrici ed i lavoratori, in tutti gli ambienti di lavoro sull'intero territorio Nazionale e viene applicato a tutti i settori di attività pubblici e privati, e ad ogni tipologia di rischio⁵ e prevede un modello partecipativo della sicurezza mirato a programmare la prevenzione per garantire un efficace contrasto degli infortuni e dei possibili danni alla salute dei lavoratori nello svolgimento delle loro attività.

Il D.lgs. 81/08 è costituito da 306 articoli e 51 allegati ed è suddiviso in 13 titoli, che disciplinano aspetti specifici della sicurezza sul lavoro, tra cui la valutazione dei rischi e l'elaborazione del documento di valutazione dei rischi, gli obblighi delle figure coinvolte nel sistema di sicurezza, e la formazione informazione e addestramento dei lavoratori, le quali si approfondiranno nelle pagine successive.

Dal 2008 ad oggi diverse sono state le normative che hanno apportato modifiche al Testo Unico grazie ad interventi legislativi finalizzati a prevedere nuove disposizioni integrative e correttive, come l'attuale D.L 19/2024, norma che reca misure per l'attuazione del PNRR e che ha introdotto innovazioni nel settore della sicurezza integrando la normativa esistente.

Quest'ultima norma prevede diversi cambiamenti finalizzati ad aumentare la sicurezza nel lavoro, una maggiore regolarità ed un rafforzamento dei controlli, il tutto condito da un aumento delle forze ispettive, che fino ad ora, spesso non disponevano di risorse sufficienti per attuare un monitoraggio continuo nei cantieri con conseguente difficoltà nell'individuare e sanzionare le violazioni.

Si è vista un'evoluzione nel sistema delle responsabilità e della sicurezza, marcata attraverso il passaggio da un sistema prevenzionale "monosoggettivo", quello previsto dall'art. 2087 c.c., caratterizzato da un'unica figura imprenditoriale, ad un sistema "plurisoggettivo" individuato dal D.lgs. 81/08 e che si basa sulla ripartizione delle responsabilità tra diversi soggetti destinatari degli obblighi di sicurezza⁶.

La presenza di molteplici attori e la necessità di coordinamento rappresentano una delle maggiori sfide per la sicurezza nei cantieri, che in alcuni contesi viene percepita come un costo anziché come

⁴ D.lgs. 81/08 è stato emanato in attuazione dell'art 1 della Legge 123/2007.

⁵ D.lgs. 81/08 Art. 3, "Campo di applicazione"

⁶ In "Diritto della sicurezza sul lavoro – La responsabilità del datore di lavoro nella prevenzione delle condizioni di rischio insite nella possibile negligenza, imprudenza o imperizia del lavoratore", di Luisa Marchesini, pag. 45

un investimento, soprattutto tra le piccole imprese e lavoratori autonomi che rischiano di limitarsi ad una mera compliance formale piuttosto che ad un'effettiva implementazione delle misure di prevenzione.

L'obiettivo emergente in questo sviluppo normativo è quello di diffondere una maggiore "cultura sulla sicurezza", come il complesso di organizzazioni e modi di riconoscere il rischio nei luoghi di lavoro.

Secondo una parte autorevole della dottrina, la realizzazione di un sistema efficace di prevenzione sul lavoro sarebbe possibile solo attraverso la promozione di una "filosofia partecipata" della sicurezza, che enfatizzi la dimensione collaborativa dell'attuale approccio normativo. Questa visione pone l'accento sulla necessità che tutti i soggetti coinvolti, dai datori di lavoro ai lavoratori, partecipino attivamente per garantire il buon funzionamento delle misure di prevenzione⁷.

Pur riconoscendo l'importanza di un approccio collaborativo, l'idea che appare è quella di un'affermazione che resti ancorata a un livello ideale e teorico, senza affrontare le difficoltà pratiche che questa partecipazione richiede nelle diverse realtà aziendali. Ad esempio, in molte imprese, specialmente nelle piccole-medie imprese (PMI) o in settori con alta precarietà, manca una cultura della sicurezza condivisa, e i lavoratori non sempre sono coinvolti attivamente nei processi decisionali.

Inoltre, sembra come se si dia per scontato che tutti gli attori siano disposti e in grado di collaborare, quando in realtà spesso mancano le risorse, la formazione o persino la volontà da parte di datori di lavoro e dipendenti.

La "filosofia partecipata" rischia così di rimanere un concetto astratto, applicabile solo in contesti virtuosi, mentre gran parte delle imprese potrebbe trattare la sicurezza come un obbligo formale.

⁷ In *"Diritto della sicurezza sul lavoro - Il documento di valutazione dei rischi: dimensione organizzativa e profili civilistici"* di Adriana Stolfa, pag. 4

CAPITOLO II

APPLICAZIONI DEL D.LGS. 81/08 NEI CANTIERI TEMPORANEI E MOBILI

I. Definizione di Cantiere Temporaneo e Mobile

La sicurezza e l'organizzazione dei lavori sono fondamentali per garantire la protezione dei lavoratori e l'efficienza delle operazioni. Un elemento chiave è rappresentato dai cantieri temporanei e mobili, che essendo spazi di lavoro di natura transitoria, richiedono una gestione attenta e conforme alle normative vigenti. La normativa di riferimento per la gestione di questi contesti è il Titolo IV del D.lgs. 81/08, che stabilisce specifici obblighi per garantire la sicurezza dei lavoratori e la corretta organizzazione delle attività e si preoccupa di delimitare i propri campi di applicazione.

Il titolo IV si divide in tre capi:

- Capo I: Misure per la salute e sicurezza nei cantieri temporanei e mobili;
- Capo II: Norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro nelle costruzioni e nei lavori in quota;
- Capo III: Sanzioni.

Un cantiere Temporaneo e mobile è definito dal D.lgs. 81/08 come un'area di lavoro dedicata alla realizzazione di opere edili o di ingegneria civile⁸, in particolare rientrano in questa categoria tutti i luoghi in cui si svolgono lavori di costruzione, manutenzione, riparazione, demolizione, risanamento, ristrutturazione⁹ ecc., e si possono distinguere in cantieri fissi come la costruzione di un edificio o cantieri mobili come ad esempio i cantieri stradali che, durante il loro svolgimento si spostano.

L'elenco dei lavori edili ricalca sostanzialmente il vecchio D.P.R. n. 164/1956, su cui era intervenuta la circolare del ministero del lavoro ancora attuale n.41/1997 che lo ritiene: "tassativo e non meramente esemplificativo, tenuto conto del fatto che trattasi di norme la cui violazione è

⁸ art. 89, comma1, lett. a del D.lgs. 81/08: "*cantiere temporaneo e mobile, di seguito denominato: "cantiere": qualunque luogo in cui si effettuano lavori edili o di ingegneria civile il cui elenco è riportato nell'allegato X*".

⁹ Allegato X del D.lgs. 81/08 e s.m.i: " 1. I lavori di costruzione, manutenzione, riparazione, demolizione, conservazione, risanamento, ristrutturazione o equipaggiamento, la trasformazione, il rinnovamento o lo smantellamento di opere fisse, permanenti o temporanee, in muratura, in cemento armato, in metallo, in legno o in altri materiali, comprese le parti strutturali delle linee elettriche e le parti strutturali degli impianti elettrici, le opere stradali, ferroviarie, idrauliche, marittime, idroelettriche e, solo per la parte che comporta lavori edili o di ingegneria civile, le opere di bonifica, di sistemazione forestale e di sterro. 2. Sono, inoltre, lavori di costruzione edile o di ingegneria civile gli scavi, ed il montaggio e lo smontaggio di elementi prefabbricati utilizzati per la realizzazione di lavori edili o di ingegneria civile."

penalmente sanzionata [...]”.

Quando si parla di cantiere temporaneo e cantiere mobile si fa riferimento a due concetti strettamente correlati ma diversi in quanto si riferiscono entrambi a luoghi in cui si svolgono lavori edili o di ingegneria civile, ma differiscono nella loro natura e operatività.

Con cantiere temporaneo si fa riferimento ad un’area di lavoro con durata limitata nel tempo, in cui vengono svolti lavori di costruzione, manutenzione, demolizione, ristrutturazione ecc., la caratteristica principale è che il cantiere ha inizio e fine in una data specifica.

Per cantiere mobile, invece, si fa riferimento ad una tipologia di cantiere temporaneo, con movimento progressivo delle attività lavorative, con l’impiego di appositi mezzi per la segnalazione delle attività (figura 1).

ASPETTO	CANTIERE TEMPORANEO	CANTIERE MOBILE
Durata	Limitata nel tempo	Si sposta continuamente
Esempi	Costruzione di un edificio	Lavori stradali che si muovono
Normativa	Regolato dal D.Lgs. 81/08	Anche regolato dal D.Lgs. 81/08
Tipologia di Rischio	Varie misure di sicurezza necessarie	Misure di sicurezza specifiche per il movimento

Figura 1: Tabella comparativa cantiere temporaneo e cantiere mobile

Nonostante le differenze operative, le regole di sicurezza e gestione sono simili per entrambi i cantieri e sono regolate dalla stessa normativa italiana. Questo comporta un minor controllo sui cantieri mobili che, pur essendo soggetti a rischi come i cantieri temporanei, si spostano nel tempo e nello spazio e presentano specificità che li rendono difficili da gestire sotto il profilo della sicurezza con evidenti criticità per quanto riguarda il monitoraggio e l’applicazione della normativa. Il fatto che un cantiere può spostarsi di volta in volta in differenti località implica che la normativa, nello specifico quella prevista dal D.lgs. 81/08, non si adatti alla realtà di questi ambienti di lavoro.

La normativa di sicurezza è pensata in contesti più stabili, dove è più semplice monitorare le condizioni di rischio e dove i lavoratori operano in una singola località e per un periodo più prolungato, al contrario nei cantieri mobili le condizioni di rischio possono cambiare frequentemente, aumentando il rischio di incidenti, infortuni o malattie professionali in quanto la valutazione dei pericoli deve essere continuamente adeguata alle nuove circostanze. Una normativa che non prevede specifiche modalità di valutazione dei rischi in un contesto dinamico come quello dei cantieri mobili può portare ad una mancata adeguatezza delle misure di prevenzione e protezione lasciando con un

marginale di incertezza il committente ed i responsabili per la sicurezza. A fare da sfondo al Titolo IV vi è la ancora attuale circolare del Ministero del Lavoro n. 30/1998 in quanto si esprime in merito ai lavori e alle attività individuate nell'allegato X che, se vengono effettuati direttamente con proprio personale dipendente, non sono applicabili le disposizioni del previgente D.lgs. n. 494/1996, poiché in tal caso il soggetto in questione non assume il ruolo di committente, bensì unicamente quello di datore di lavoro¹⁰. Per poter essere applicata, questa circolare richiede il conflitto tra committente (controllore) e appaltatore (controllato).

Una delle interpretazioni che si riscontrano frequentemente, è che il Titolo IV del D.lgs. 81/08, venga visto come una normativa a sé stante causandone molto spesso una visione distorta, ma trattando tematiche inerenti alla sicurezza nei cantieri, si inserisce in un quadro normativo più ampio che tutela la salute e la sicurezza dei lavoratori in modo generale.

Questa separazione tra il Titolo IV e gli altri Titoli del decreto può causare una mancata interpretazione integrata dei principi e degli obblighi che, all'interno di tutta la normativa si intersecano tra loro.

¹⁰ Circolare n.30 del Ministero del Lavoro del 15 Marzo 1998 :“ Ove i lavori o le attività individuate negli allegati I e II del decreto legislativo n. 494/96, vengano effettuati dal datore di lavoro, esclusivamente con proprio personale dipendente, le disposizioni del decreto legislativo 494/96, non sono applicabili poiché in tale caso il soggetto in questione non assume il ruolo di committente, bensì unicamente quello di datore di lavoro. Pertanto, le normative di riferimento sono quelle contenute nel decreto legislativo n. 626/94 e nelle disposizioni speciali di settore di volta in volta applicabili”.

II. Il contratto d'appalto

La disciplina dell'appalto, seppur normata dal D.lgs. 81/2008 in materia di salute e sicurezza sul lavoro, in particolare nel Titolo IV, si scontra con una serie di problematiche legate sia alla dinamicità del mercato che alla complessità gestionale della sicurezza nei cantieri. In un settore come quello delle costruzioni, caratterizzato da un'elevata frammentazione tra committenti, appaltatori, subappaltatori e lavoratori autonomi, la gestione della sicurezza diventa una vera e propria sfida.

L'appalto è un contratto con il quale una parte (committente) incarica un'altra (appaltatore) nel realizzare un'opera o un servizio, dietro il pagamento di un prezzo pattuito tra le parti ¹¹.

In questo scenario, emerge con forza il concetto di multidatorialità, che implica la coesistenza di più datori di lavoro, nello stesso luogo, ciascuno con responsabilità distinte ma interconnesse, a differenza di una realtà monodatoriale, in cui un singolo datore di lavoro ha responsabilità esclusiva per i propri lavoratori e la gestione della sicurezza tende ad essere più centralizzata. Quest'ultimo approccio semplifica, almeno in linea teorica, il coordinamento della sicurezza in quanto vi è un univoco interlocutore che gestisce il cantiere e le misure di protezione per i propri dipendenti.

Quando il contratto di appalto coinvolge più soggetti, il rischio di interferenza aumenta specialmente in un cantiere edile che si sviluppa in più fasi e con più operatori, portando uno scenario in cui la monodatorialità risulta insufficiente, non potendo completamente prevenire i conflitti di responsabilità e la mancanza di coordinamento tra le parti coinvolte, e non riesce a garantire una supervisione adeguata ed integrata della sicurezza.

Tuttavia, nell'attuale realtà socioeconomica, la singola figura datoriale, intesa come persona individuale, ricorre spesso alla collaborazione con ulteriori figure che vanno a modificare l'assetto organizzativo diramando i nodi decisionali e creando così una rete di figure di garanzia.

Tale concetto di "multidatorialità" nell'ambiente lavorativo comporta per il legislatore, una individuazione puntuale e specifica delle responsabilità civili e penali dei singoli attori e genera rischi di interferenza dovuti alla molteplicità di figure giuridiche all'interno dello stesso ambiente topografico¹².

¹¹ ex artt. 1655 e ss. del Codice civile: *"contratto col quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in denaro"*

¹² G. Zampini, *Sicurezza sul lavoro e multidatorialità. Quali soluzioni per la tutela dei lavoratori?* in *Arg. Dir. Lav.*, 2024, n. 2, pag. 243-244.

Ogni datore di lavoro deve essere attento non solo ai propri rischi interni, ma anche a quelli derivanti dalle attività di altri soggetti, creando la necessità di un sistema di gestione della sicurezza integrato. In un contratto d'appalto la multidatorialità è tipica quando un committente affida un'opera a più appaltatori e sub appaltatori, ciascuno dei quali ha un proprio gruppo di lavoratori di cui è responsabile, e dove è necessario un coordinamento per garantire che tutte le attività siano svolte in sicurezza e che i rischi da interferenza siano adeguatamente gestiti.

Nel settore delle costruzioni, la dinamicità del cantiere, dove più attori si alternano e la configurazione del lavoro cambia periodicamente, aumenta le difficoltà sia nella gestione della monodatorialità che della multidatorialità, infatti seppur in un sistema monodatoriale le interferenze tra le imprese possono compromettere la sicurezza, in un sistema multidatoriale si introduce un livello di complessità in quanto tutti i soggetti coinvolti devono avere un livello di consapevolezza reciproca dei rischi e comunicare chiaramente tra di loro per evitare una sovrapposizione delle misure di sicurezza.

Nell'ambiente di lavoro multidatoriale, il Legislatore per minimizzare i rischi da interferenza, ha previsto l'istituzione di una figura nelle vesti di responsabile principale cui "imputare obblighi di direzione e coordinamento, anche con riferimento alla valutazione dei rischi interferenziali".

Questa figura secondo la normativa è individuata nel "Datore di Lavoro" per gli appalti intra-aziendali (art. 26, D.lgs. 81/08) e nel "Committente" per gli appalti nei cantieri temporanei e mobili come descritto dagli artt. 88-160 del medesimo D.lgs. 81/08¹³.

Titolare del contratto di appalto con il committente è l'impresa affidataria¹⁴ che, nell'esecuzione dell'opera appaltata, può avvalersi di imprese subappaltatrici o di lavoratori autonomi¹⁵ attraverso la stipula di un subappalto, che gli consente di affidare a terzi specifiche lavorazioni o parti dell'opera, un contratto derivato nato per delegare parzialmente le prestazioni oggetto del contratto di appalto principale.

¹³ G. Zampini, Sicurezza sul lavoro e multidatorialità. Quali soluzioni per la tutela dei lavoratori? in Arg. Dir. Lav., 2024, n. 2, pag. 248.

¹⁴ Art. 89, comma 1, lett. i del D.lgs. 81/08: *"impresa titolare del contratto di appalto con il committente che, nell'esecuzione dell'opera appaltata, può avvalersi di imprese subappaltatrici o di lavoratori autonomi. Nel caso in cui titolare del contratto di appalto sia un consorzio tra imprese che svolga la funzione di promuovere la partecipazione delle imprese aderenti agli appalti pubblici o privati, anche privo di personale deputato alla esecuzione dei lavori, l'impresa affidataria è l'impresa consorziata assegnataria dei lavori oggetto del contratto di appalto individuata dal consorzio nell'atto di assegnazione dei lavori comunicato al committente o, in caso di pluralità di imprese consorziate assegnatarie di lavori, quella indicata nell'atto di assegnazione dei lavori come affidataria, sempre che abbia espressamente accettato tale individuazione"*;

¹⁵ Art. 89, comma 1, lett. d): *"persona fisica la cui attività professionale contribuisce alla realizzazione dell'opera senza vincolo di subordinazione"*;

Datore di Lavoro e Committente, rimangono, oltre che gravati dall'obbligo di sicurezza rispetto ai propri dipendenti, anche responsabili nella sicurezza dei dipendenti del sub-appaltatore, dovendo adempiere alla verifica della documentazione prevista dal sopracitato art. 26 del D.lgs. 81/08, tra cui la verifica dell'idoneità tecnico professionale delle imprese e dei lavoratori autonomi.

Di importante rilevanza, in materia di responsabilità è il tema dell'abrogazione delle norme che impediscono l'estensione della responsabilità alle imprese appaltanti in caso di infortuni sul lavoro trovatosi recentemente al centro di un'iniziativa promossa attraverso un referendum, la cui proposta è stata annunciata sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n°87 del 13 aprile 2024. Attualmente, in caso di incidente sul lavoro, se gli infortunati sono dipendenti di un'azienda più piccola che opera per conto di un'impresa più grande, la responsabilità legale per l'incidente ricade esclusivamente sull'azienda più piccola.

Evidenti esempi di questa realtà sono le stragi sul lavoro che hanno coinvolto operai di piccole imprese subappaltatrici, dove la responsabilità è rimasta circoscritta all'impresa che operava direttamente sul cantiere, mentre la maggiore impresa appaltante non è stata chiamata a rispondere delle proprie eventuali negligenze in materia di sicurezza.

Tra questi incidenti, si ricordano eventi tragici come la strage di Brandizzo, avvenuta il 31 agosto 2024, che ha causato la morte di 5 lavoratori, la strage di Firenze il 16 febbraio 2024, con lo stesso numero di vittime, e quella di Suviana, il 9 aprile 2024, che ha visto la morte di 7 lavoratori.

L'inasprirsi di questi eventi drammatici ha portato i promotori del referendum a chiedere l'introduzione di una normativa che estenda la responsabilità anche alle imprese appaltanti, almeno in parte, per gli incidenti occorsi alle aziende a cui sono stati affidati o subappaltati i lavori.

L'idea alla base di questa proposta è che l'impresa appaltante, pur non essendo direttamente coinvolta nell'esecuzione delle opere, ha comunque un ruolo di supervisione e controllo che può influenzare in modo determinante le condizioni di sicurezza dei lavoratori coinvolti nel cantiere. Di conseguenza, si ritiene che la responsabilità per gli incidenti sul lavoro non debba essere esclusivamente attribuita alle piccole imprese, ma debba essere condivisa anche da quelle più grandi che, nel loro ruolo di committenti, hanno un'influenza diretta sulle modalità di esecuzione del lavoro e sulle pratiche di sicurezza.

Le criticità di questo sistema normativo emergono chiaramente quando si osservano i numerosi incidenti che hanno avuto luogo in contesti di appalto, dove la divisione delle responsabilità tra l'impresa appaltante e quella subappaltatrice ha creato un vuoto di accountability. Questo ha reso difficile per le famiglie delle vittime e per la collettività ottenere giustizia, dal momento che le

responsabilità venivano limitate a un solo livello di gestione, mentre in realtà un sistema di sicurezza efficace richiede un controllo e una supervisione a più livelli.

Sebbene le norme esistenti siano state pensate per garantire una maggiore specializzazione e gestione delle singole fasi di un progetto, la realtà dei fatti dimostra che la sicurezza non può essere delegata completamente ad un'unica parte. È necessario che tutte le figure coinvolte nel processo di lavoro, inclusi i committenti e le imprese appaltanti, siano chiamate a rispondere in modo proporzionale alla loro influenza sui rischi e sulle condizioni di sicurezza. La proposta di estendere la responsabilità alle imprese appaltanti risponde proprio a questa esigenza di rendere più equo e completo il sistema di tutela della sicurezza nei cantieri.

Ad aggiungersi allo scenario prevenzionistico in materia di appalti legittimi è il fenomeno dei c.d. pseudo-appalti che rappresentano una forma di abuso del sistema che mina la protezione dei diritti dei lavoratori e aumenta i rischi sul luogo di lavoro, ed è quindi fondamentale distinguerli dagli appalti legittimi che, se correttamente gestiti, sono uno strumento utile per organizzare complessi lavori e progetti.

Gli pseudo-appalti sono circostanze in cui l'appalto viene utilizzato per mascherare una situazione di lavoro dipendente aggirando le normative sul contratto di lavoro e sul trattamento dei lavoratori, nella prassi infatti molte imprese tendono a fare ricorso all'esternalizzazione con l'obiettivo di ridurre i costi, talvolta in modo eccessivo, senza considerare gli effetti negativi che questa strategia può avere sulla salute e sicurezza dei lavoratori ¹⁶.

La continua evoluzione normativa in materia di sicurezza sul lavoro negli appalti riflette una crescente consapevolezza dei rischi e delle complessità legate alla gestione della sicurezza in cantieri temporanei e mobili. Tuttavia, la pluralità di interventi normativi ha anche creato una certa confusione e difficoltà nell'implementazione pratica delle normative stesse. L'obbligo di coordinamento e cooperazione tra committente e appaltatore è essenziale, ma la mancanza di una definizione chiara e di procedure uniformi per l'attuazione della sicurezza ha portato, in molti casi, a inefficienze. Inoltre, la discrezionalità nella scelta delle misure da adottare e l'esclusione di alcune categorie di lavori da certi obblighi continuano a rappresentare debolezze significative, poiché rendono la normativa meno universale e meno equa nel garantire la sicurezza in tutti i contesti lavorativi.

¹⁶ in Bollettino ADAPT 15 luglio 2024 n. 28, *"Sicurezza sul lavoro e appalti: a che punto è la normativa italiana"*, pag. 1.

a. IL COMMITTENTE

Nel contesto della sicurezza nei cantieri temporanei e mobili, le figure del committente e del datore di lavoro ricoprono ruoli distinti ma strettamente correlati, entrambi fondamentali per garantire il rispetto delle normative e la tutela della salute dei lavoratori. Tuttavia, nonostante la chiarezza dei loro obblighi normativi, la gestione della sicurezza sul lavoro nei cantieri comporta una serie di criticità legate a una frammentazione delle responsabilità, al coordinamento delle attività e alla continua mobilità dei cantieri.

Il Committente è inteso come il “soggetto per conto del quale l’intera opera viene realizzata, indipendentemente da eventuali frazionamenti della sua realizzazione” (art. 89, comma 1, lett. b, D.lgs.81/08), colui che commissiona l’opera ed ha il potere decisionale e di spesa.

Questa figura assume un ruolo centrale non solo nel garantire la realizzazione dell’opera, ma anche nel tutelare la sicurezza dei lavoratori; infatti, la sua influenza nel cantiere è tale da determinare il successo o il fallimento di un progetto, influenzando i tempi di realizzazione, la qualità dell’opera e, non di meno importanza, le condizioni di sicurezza in cui i lavoratori operano.

In capo a questa figura spetta la tutela dell’incolumità psicofisica dei lavoratori e di tutte le figure presenti a vario titolo all’interno del cantiere, questo obbligo necessariamente deve essere posto in capo a persone con specifiche competenze in materia di salute e sicurezza, ed è per questo che il legislatore ha deciso di affiancare al committente una figura strettamente professionale, quale il responsabile dei lavori che funge da sostegno nell’operatività del cantiere in cui il committente non ha competenze; “soggetto che può essere incaricato dal committente per svolgere i compiti ad esso attribuiti”¹⁷ tramite delega formalizzata con atto scritto e che definisca chiaramente i compiti, i poteri e le responsabilità conferite al responsabile dei lavori¹⁸.

¹⁷ Testo Unico sulla sicurezza sul lavoro (TUSL), D.lgs. 81/08, art. 89, comma 1, lett. c

¹⁸ la Cass. Pen., sez. IV con sentenza n. 47476/2011, “*in merito alle condizioni di esonero da responsabilità del committente sottolinea che la nomina del responsabile dei lavori deve essere sempre accompagnata da un atto di delega formale, con il quale attribuire al responsabile dei lavori poteri decisionali chiari e ben definiti, delineando la sua sfera di competenza ed i relativi oneri economici, precisando che è fondamentale che l’assegnazione dell’incarico avvenga in tempi adeguati, in modo che il responsabile possa disporre di un margine sufficiente per adempiere correttamente agli obblighi ricevuti*”, in <https://olympus.uniurb.it>

Tuttavia, tale delega, non esonera completamente il committente delle sue responsabilità, che restano saldamente ancorate alla sua posizione di garanzia; responsabilità che può scaturire dal principio di “culpa in eligendo”, che implica che, qualora il committente affidi l’incarico a una figura non adeguatamente qualificata, egli può essere ritenuto responsabile per la mancata verifica delle competenze professionali del delegato, una responsabilità oggettiva in quanto indipendente dalla colpa del soggetto ritenuto responsabile ¹⁹.

Il committente non può disinteressarsi della sicurezza, ma deve mantenere un controllo diretto sulle attività in cantiere, monitorando costantemente l’operato del delegato e delle altre figure coinvolte e adempiendo, unitamente al responsabile dei lavori, a specifici obblighi, prettamente formali, finalizzati a garantire un’attività lavorativa in sicurezza.

Tali obblighi sono descritti dall’art. 90 del D.lgs. 81/08, tra i quali vi è il dovere, durante le fasi di progettazione dell’opera, di attenersi alle misure di tutela (ex art. 15), dovendo quindi:

- Prendere in considerazione il piano di sicurezza e coordinamento (PSC) ed il fascicolo dell’opera (FO), adeguatamente redatti dal CSP (coordinatore della sicurezza in fase di progettazione);

¹⁹ riguardo a ciò si è espressa la Corte di Cassazione con la sentenza n. 33414/2019: “ ai fini della configurabilità della responsabilità ex art. 2049 cod. civ., è sufficiente che il fatto illecito sia commesso da un soggetto legato da un rapporto di preposizione con il responsabile, ipotesi che ricorre non solo in caso di lavoro subordinato ma anche quando per volontà di un soggetto (committente) un altro (commesso) espliciti un’attività per suo conto, essendo sufficiente che sussista un nesso di occasionalità necessaria tra l’illecito ed il rapporto che lega i due soggetti”, in www.studiocataldi.it.

- Verificare l'idoneità tecnico-professionale delle imprese esecutrici e dei lavoratori autonomi come elencato al comma 9 del citato articolo²⁰, controllo che non può essere inteso limitatamente alla valutazione amministrativa, ma è necessario assicurarsi che l'intera organizzazione sia idonea all'esecuzione dei lavori e alla realizzazione a regola d'arte dell'opera²¹, tali responsabilità non sempre sono sufficientemente chiare e ben definite risultando necessaria l'introduzione di linee guida standardizzate per il controllo e la verifica della conformità delle imprese e rendendo obbligatoria una verifica più approfondita delle imprese appaltatrici, non solo sulla base di certificazioni generali ma anche attraverso audit di sicurezza periodici;
- Nominare nei casi previsti i coordinatori per la sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione e vigilare affinché questi adempiano agli obblighi loro spettanti, nomina che sussiste nel caso della presenza, anche non contemporanea, nel cantiere di più imprese esecutrici; in riferimento al coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione, la nomina è prevista anche in caso di incarico originariamente dato ad un'unica impresa che si trasforma poi nella necessità di affidare l'esecuzione di determinate lavorazioni anche ad altre imprese esecutrici²²;

²⁰ art. 90, comma 9, D.lgs. 81/08: *"Il committente o il responsabile dei lavori, anche nel caso di affidamento dei lavori ad un'unica impresa o ad un lavoratore autonomo: a) verifica l'idoneità tecnico-professionale delle imprese affidatarie, delle imprese esecutrici e dei lavoratori autonomi in relazione alle funzioni o ai lavori da affidare, con le modalità di cui all'allegato XVII. Nei cantieri la cui entità presunta è inferiore a 200 uomini-giorno e i cui lavori non comportano rischi particolari di cui all'allegato XI, il requisito di cui al periodo che precede si considera soddisfatto mediante presentazione da parte delle imprese e dei lavoratori autonomi del certificato di iscrizione alla Camera di commercio, industria e artigianato e del documento unico di regolarità contributiva, corredato da autocertificazione in ordine al possesso degli altri requisiti previsti dall'allegato XVII;*

b) chiede alle imprese esecutrici una dichiarazione dell'organico medio annuo, distinto per qualifica, corredata dagli estremi delle denunce dei lavoratori effettuate all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), all'Istituto nazionale assicurazione infortuni sul lavoro (INAIL) e alle casse edili, nonché una dichiarazione relativa al contratto collettivo stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, applicato ai lavoratori dipendenti. Nei cantieri la cui entità presunta è inferiore a 200 uomini-giorno e i cui lavori non comportano rischi particolari di cui all'allegato XI, il requisito di cui al periodo che precede si considera soddisfatto mediante presentazione da parte delle imprese del documento unico di regolarità contributiva, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 16-bis, comma 10, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, e dell'autocertificazione relativa al contratto collettivo applicato;

b-bis) verifica il possesso della patente o del documento equivalente di cui all'articolo 27 nei confronti delle imprese esecutrici o dei lavoratori autonomi, anche nei casi di subappalto, ovvero, per le imprese che non sono tenute al possesso della patente ai sensi del comma 15 del medesimo articolo 27, dell'attestazione di qualificazione SOA;

c) trasmette all'amministrazione concedente, prima dell'inizio dei lavori oggetto del permesso di costruire o della denuncia di inizio attività, copia della notifica preliminare, il documento unico di regolarità contributiva delle imprese e dei lavoratori autonomi, e una dichiarazione attestante l'avvenuta verifica della ulteriore documentazione".

²¹ G. Zampini, Sicurezza sul lavoro e multidatorialità. Quali soluzioni per la tutela dei lavoratori? in Arg. Dir. Lav., 2024, n. 2, pag. 252.

²² Testo Unico sulla sicurezza sul lavoro (TUSL), D.lgs. 81/08, art. 90, commi 3,4,5.

- Fornire informazioni sui rischi specifici e sulle misure di prevenzione adottate e collaborare con il datore di lavoro nella stipula di un documento unico di valutazione dei rischi (DUVRI) per attuare le misure di prevenzione e protezione all'interno del cantiere; obbligo emerso con il c.d. Decreto Bersani (D.L. n.223/2006), con il quale il legislatore ha enfatizzato la figura del committente rispetto l'intera filiera produttiva²³, ma talvolta il committente può incontrare difficoltà nella redazione di tale documento in quanto non è sempre adeguatamente formato in merito alla normativa vigente in materia di sicurezza sul lavoro, non riuscendo ad individuare correttamente tutti i rischi da interferenza soprattutto nelle situazioni lavorative complesse e che coinvolgo numerosi soggetti con diverse competenze.

Da quanto descritto, si può afferrare che la figura del committente ha in capo a sé molte responsabilità legate all'organizzazione e alla supervisione dell'intero processo lavorativo, ma soprattutto legate alla garanzia della sicurezza dei lavoratori.

La normativa non da sempre ha fatto menzione di questa figura, che per molto tempo è stata esclusa, anche dalla stessa Giurisprudenza di legittimità, dal poter rispondere alle inadempienze prevenzionistiche verificatesi nell'organizzazione del cantiere e nell'esecuzione dei lavori, in quanto queste erano poste in capo al Datore di Lavoro appaltatore²⁴.

La sua figura ha preso forma con la promulgazione del d.P.R. n. 547/1955, che ne ha definito per la prima volta i contorni normativi imponendogli di informare i lavoratori autonomi sui rischi specifici e di garantire la sicurezza nel caso di concessione di macchinari e attrezzature, presentando però una limitazione nel non considerare il lavoro in appalto in quanto, si assumeva che l'appaltatore fosse autonomo nell'organizzare il lavoro.

Lacuna, via via colmata dalle successive normative che hanno rafforzato l'idea che il committente, in quanto soggetto coinvolto nell'organizzazione del lavoro, abbia una responsabilità diretta nei confronti della sicurezza dei lavoratori e rafforzando sempre di più l'importanza di una cooperazione tra committente e datore di lavoro appaltatore.

L'attuale Testo Unico sulla sicurezza sul lavoro ha ulteriormente amplificato le responsabilità del committente, estendendole anche ai lavoratori autonomi, agli appaltatori e ai dipendenti delle imprese appaltatrici, segnando un cambiamento importante rispetto al passato quando non aveva alcun

²³ in bollettino ADAPT 15 luglio 2024 n.28 *"sicurezza sul lavoro e appalti: a che punto è la normativa italiana?"*, pag.2

²⁴ Corte di cassazione n. 56106/2017 in www.studiolegaleberto.net

coinvolgimento diretto nelle misure di prevenzione e sicurezza.

A fare chiarezza sui limiti della responsabilità del committente in caso di infortuni sul luogo di lavoro, si è espressa la Corte di Cassazione, nell'ordinanza n.2991 del 01.02.2023; di fatti ha stabilito che il committente in un contratto di appalto non può essere ritenuto responsabile per questioni di sicurezza se non ha interferito in alcun modo nelle scelte dell'appaltatore.

Nello specifico, la responsabilità non si configura in automatico se l'infortunio al dipendente dell'appaltatore, questa infatti si estende al committente solo quando quest'ultimo si sia reso garante della vigilanza relativa alla misura da adottare in concreto e si sia riservato i poteri tecnico-organizzativi dell'opera da eseguire.

Tuttavia, nonostante questa riforma, la realtà sul campo ha evidenziato criticità applicative, con molti committenti che, pur essendo formalmente responsabili, non adempiono pienamente ai loro obblighi di vigilanza e coordinamento.

Di recente, con l'introduzione del Decreto Legislativo n. 19/2024 il legislatore ha ancora inasprito il grado di responsabilità del committente attribuendogli l'onere di verifica della congruità dell'incidenza della manodopera ponendo un'attenzione sempre più alta nel dover controllare la serietà della forza lavoro da lui incaricata.

Oltre a dover adempiere agli obblighi previsti dalla normativa sull'appalto, verificare l'idoneità tecnico-professionale dell'impresa e accertarsi che tutta la documentazione sia conforme alle disposizioni vigenti, il committente ha anche la responsabilità solidale per il pagamento delle retribuzioni dei lavoratori impiegati.

La norma in questione che, pur ponendosi nel solco della "Legge Biagi" (che prevedeva un principio di solidarietà tra appaltatore e committente) ha inasprito la posizione del committente, poiché, pur attribuendo un incarico ad un appaltatore, non lo solleva completamente dalle responsabilità, come potrebbe sembrare alla luce della normativa civilistica sul contratto di appalto. Al contrario, se l'appaltatore non adempie correttamente ai suoi doveri, la responsabilità ricade comunque sul committente, che resta vincolato a garantire la sicurezza e la regolarità dei lavori. Questo implica un onere aggiuntivo per il committente, il quale, sebbene possa delegare compiti specifici all'appaltatore, non può esimersi dal monitoraggio e dalla supervisione dell'intero processo, al fine di evitare danni o violazioni delle normative di sicurezza²⁵.

²⁵ in Appalti e Sicurezza sul lavoro, Unione Provinciale agricoltori Siena, https://www.youtube.com/live/5_z11Mfd9iw

A riguardo, non esistono molte soluzioni se non quella da parte del committente di un controllo molto attento e appurato del contratto di appalto, effettuato a monte, per verificare effettivamente la serietà dell'appaltatore, onde evitare di ricadere in complicazioni; la giurisprudenza ha dimostrato particolarmente appropriato l'orientamento secondo cui non può esigersi dal committente "un controllo pressante, continuo e capillare sull'organizzazione e sull'andamento dei lavori"²⁶.

Siamo di fronte ad una possibile confusione di ruoli tra committente e datore di lavoro appaltatore, che nel garantire la sicurezza dei lavoratori si trovano a dover condividere oneri di sicurezza creando potenziali ambiguità di responsabilità.

²⁶ G. Zampini, Sicurezza sul lavoro e multidatorialità. Quali soluzioni per la tutela dei lavoratori? in Arg. Dir. Lav., 2024, n. 2, pag. 258.

b. IL DATORE DI LAVORO E LE FIGURE RESPONSABILI DELLA SICUREZZA

L'analisi fin qui proposta non enfatizza adeguatamente la responsabilità del committente come una sostitutiva rispetto a quella del datore di lavoro dei lavoratori impiegati nell'appalto, la quale rimane indiscutibilmente preminente, in quanto il datore di lavoro è sempre tenuto a verificare le condizioni di sicurezza per i propri dipendenti.

Ciò implica che il committente, pur non potendo delegare completamente la propria vigilanza, condivide con il datore di lavoro appaltatore oneri di sicurezza, senza però esserne considerato l'unico responsabile²⁷.

Tale concezione, purtroppo, spesso genera incertezze interpretative e difficoltà applicative, poiché le linee di demarcazione tra le responsabilità del committente e quelle del datore di lavoro appaltatore sono talvolta sfumate. Le normative in materia, seppur dettagliate, non sempre forniscono risposte chiare in merito a come debbano essere distribuite concretamente le responsabilità tra le due figure, e ciò può portare a problematiche in relazione all'imputazione della responsabilità contrattuale in capo ai soggetti qualora si instauri un processo, in caso di incidenti o infortuni (con il rischio di attribuire colpe errate o confuse).

Inoltre, la mancanza di un sistema preciso per accertare la concreta effettività dell'impegno del committente nella gestione della sicurezza contribuisce a un clima di incertezza, lasciando talvolta questioni di responsabilità irrisolte fino alla fase giudiziaria.

Il Datore di lavoro, figura centrale nel sistema di sicurezza, è definito già nelle righe iniziali del D.lgs. 81/08, all'art. 2 nel quale viene inteso come "il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque, il soggetto che, secondo il tipo e l'assetto dell'organizzazione nel cui ambito il lavoratore presta la propria attività, ha la responsabilità dell'organizzazione stessa o dell'unità produttiva in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa"²⁸.

Risulta fondamentale per il legislatore individuare un soggetto "responsabile", non solo nel senso negativo della parola, ma anche nel senso positivo, in quanto ha la possibilità di adottare misure disponendo di poteri decisionali e delle risorse finanziarie per poter investire nel settore.

²⁷ in bollettino ADAPT 15 luglio 2024 n.28 *"sicurezza sul lavoro e appalti: a che punto è la normativa italiana?"*, pag.4

²⁸ Art. 2, lett. b), del D.lgs. 81/08

Il concetto di "datore di lavoro" e la sua responsabilità nella sicurezza dei lavoratori non si fondano esclusivamente su un dato formale, ma si radica in un principio più sostanziale che si collega alla relazione concreta tra il lavoratore e chi beneficia effettivamente del suo operato²⁹ (in ragione di un contratto di lavoro).

La normativa, infatti, distingue tra il "datore di diritto", la figura prevista dall'art. 2094 del Codice civile, ovvero chi formalmente stipula il contratto di lavoro con il dipendente³⁰, e il "datore di fatto", che è colui che di fatto organizza, dirige e sorveglia l'attività lavorativa.

Questa distinzione è cruciale in quanto evidenzia come la responsabilità del datore di lavoro riguardo alla sicurezza non possa essere limitata a chi figura come tale in un contratto legale, ma debba estendersi anche a chi, nella realtà operativa, esercita un controllo sull'attività lavorativa e sui lavoratori.

Di conseguenza, è possibile che una persona o un'entità che non figura formalmente come datore di lavoro, ma che svolge un ruolo organizzativo e di supervisione, assuma di fatto la responsabilità della sicurezza dei lavoratori. Ad esempio, in contesti aziendali complessi, la figura che gestisce i lavoratori a livello operativo, supervisionando le attività quotidiane, può essere ritenuta responsabile per la sicurezza, indipendentemente dal suo status giuridico di "datore di diritto".

Se da un lato il datore di diritto può essere ritenuto responsabile per le problematiche formali relative alla sicurezza, il datore di fatto può essere coinvolto direttamente nella gestione operativa, creando difficoltà nell'attribuire chiaramente le responsabilità in caso di infortuni o incidenti. Questo aspetto può portare a contesti di responsabilità condivisa che rischiano di generare incertezze, soprattutto in situazioni in cui la figura di datore di fatto non è formalmente riconosciuta o ben definita.

Sebbene la legge attribuisca al datore di fatto una responsabilità concreta nella gestione della sicurezza, la realtà quotidiana di molte imprese evidenzia che non sempre chi detiene il controllo operativo ha la possibilità di adottare le misure necessarie. Ciò implica che il datore di fatto, pur avendo un'influenza diretta sull'organizzazione e la supervisione, può trovarsi a dover affrontare vincoli economici e strutturali che limitano la sua capacità di garantire un ambiente di lavoro completamente sicuro.

Attraverso un sistema a matricola delle posizioni di garanzia, sempre più spesso si tende a delegare e

²⁹ G. Zampini, Sicurezza sul lavoro e multidatorialità. Quali soluzioni per la tutela dei lavoratori? in Arg. Dir. Lav., 2024, n. 2, pag. 245

³⁰ Art. 2094 c.c.: *"È prestatore di lavoro subordinato chi si obbliga mediante retribuzione a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore"*

riempire di attribuzioni soggetti via via più vicini alle singole unità produttive, questo approccio mira a sollevare il datore di lavoro da una parte del carico di responsabilità. In tal senso, l'articolo 16 del Decreto Legislativo 81/2008 introduce l'istituto della delega di funzioni. Tuttavia, come specificato nel comma 3 dello stesso articolo, la delega non esonera il datore di lavoro dall'obbligo di vigilare affinché il delegato svolga correttamente le funzioni assegnate³¹. Tale obbligo si considera adempiuto attraverso l'adozione e l'efficace attuazione di un modello di verifica e controllo, come previsto dall'articolo 30, comma 4³².

Sebbene si riconosca che il delegante non debba esercitare un controllo continuo e puntuale, tale da svuotare di significato la funzione stessa della delega, resta essenziale che egli garantisca una gestione complessiva ed efficace del rischio³³. Il livello di controllo e vigilanza richiesto può essere modulato in base alla disponibilità di elementi concreti che attestino la serietà e l'affidabilità antinfortunistica del delegato, tuttavia, tale approccio è stato ritenuto insufficiente in situazioni in cui il delegante si limiti a visite sporadiche nei cantieri o si affidi esclusivamente a indicazioni telefoniche³⁴, trascurando una presenza diretta e una supervisione regolare.

Il D.lgs. 81/08, distingue in due diversi articoli gli obblighi del Datore di Lavoro. Facendo una distinzione tra gli obblighi posti esclusivamente in capo al datore di lavoro e da esso non delegabili (art. 17) e gli obblighi posti in capo al Datore di Lavoro e Dirigenti (art. 18).

Si ritiene opportuno fare cenno alla figura dei Dirigenti, che rivestono un ruolo cruciale e sono individuati come “persona che, in ragione delle competenze professionali e nei limiti dei poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell’incarico conferitogli, attua le direttive del Datore di Lavoro, organizzando l’attività lavorativa e vigilando su di essa”.³⁵

³¹ in *“Diritto della sicurezza sul lavoro - La spettacolarizzazione della sicurezza sul lavoro in un sistema che fatica a farsi comprendere - La posizione di garanzia per eccellenza”*, di Luciano Vella, pag. 17

³² Art. 30, comma 4, del D.lgs. 81/08: *“Il modello organizzativo deve altresì prevedere un idoneo sistema di controllo sull'attuazione del medesimo modello e sul mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate. Il riesame e l'eventuale modifica del modello organizzativo devono essere adottati, quando siano scoperte violazioni significative delle norme relative alla prevenzione degli infortuni e all'igiene sul lavoro, ovvero in occasione di mutamenti nell'organizzazione e nell'attività in relazione al progresso scientifico e tecnologico”*

³³ in *“Sicurezza sul lavoro e multidatorialità. Quali soluzioni per la tutela dei lavoratori?”*, di Giovanni Zampini, pag. 261

³⁴ Cass. Pen., sez. IV, 13 gennaio 2016, n.1021 in www.repertoriosalute.it

³⁵ Art. 2, lett. d), del D.lgs. 81/08

Sebbene il Datore di Lavoro sia il principale responsabile della sicurezza, i dirigenti hanno la responsabilità di mettere in pratica e far rispettare le politiche di sicurezza stabilite, ponendosi in una posizione di intermediario tra il datore di lavoro e i lavoratori, traducendo le direttive della direzione in pratiche concrete e operative sul luogo di lavoro. Avendo una posizione, nella scala gerarchica, affianco a quella datoriale, il legislatore ha ben deciso di unire in un unico articolo gli obblighi posti in capo alle due figure in materia prevenzionistica, infatti secondo l'art. 18 spettano ad essi:

- La nomina del medico competente, in figura di libero professionista esterno all'organizzazione del cantiere, che presiede la sorveglianza sanitaria ed ha il compito di effettuare visite e controlli periodici o su richiesta dei lavoratori. Questa nomina viene effettuata non solo per i casi previsti dal D.lgs. 81/08, ma in qualsiasi situazione richiesta dalla valutazione dei rischi³⁶. Tuttavia, il sistema normativo presenta una carenza significativa in quanto non prevede la necessaria collaborazione del medico competente nella valutazione dei rischi stessi, limitandosi a stabilire che tale valutazione sia condotta dal Datore di Lavoro con il supporto del RSPP (Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione)³⁷. Limitando il coinvolgimento di questa figura ad un ruolo di sorveglianza sanitaria separato dalla valutazione dei rischi potrebbe comportare un rischio di disallineamento tra la realtà sanitaria e quella operativa del cantiere, con conseguente riduzione dell'efficacia delle misure preventive adottate;
- Messa a disposizione dei lavoratori di attrezzature conformi e costantemente controllate per lo svolgimento delle lavorazioni in sicurezza, a patto che essi siano in possesso delle dovute competenze³⁸.

³⁶ modifica dell'art. 18, comma 1, lett. a) del D.lgs. 81/08, apportata dal D.L. 48/2023: *"Il Datore di lavoro (e i dirigenti), devono nominare il medico competente per l'effettuazione della sorveglianza sanitaria nei casi previsti dal presente decreto legislativo e qualora richiesto dalla valutazione dei rischi di cui all'art. 28"*

³⁷ in *"Diritto della sicurezza sul lavoro - Le nuove coordinate del sistema prevenzionistico"* di Paolo Pascucci, pag. 45

³⁸ Art. 71, comma 1, D.lgs. 81/08: *"1. Il datore di lavoro mette a disposizione dei lavoratori attrezzature conformi ai requisiti di cui all'articolo precedente, idonee ai fini della salute e sicurezza e adeguate al lavoro da svolgere o adattate a tali scopi che devono essere utilizzate conformemente alle disposizioni legislative di recepimento delle direttive comunitarie 6. Il datore di lavoro prende le misure necessarie affinché il posto di lavoro e la posizione dei lavoratori durante l'uso delle attrezzature presentino requisiti di sicurezza e rispondano ai principi dell'ergonomia"*.

È importante sottolineare come, in questa circostanza, il meccanismo di condizionalità influisca su un aspetto particolarmente critico degli obblighi legati alla sicurezza, imponendo una sanzione in caso di mancata conformità delle attrezzature da lavoro agli standard previsti dalla normativa europea³⁹, in quanto l'utilizzo da parte dei lavoratori di attrezzature e macchine non conformi e l'eventuale situazione di rischio che può generarsi comporta un pericolo per la loro incolumità e sicurezza e va a punire la figura Datoriale in quanto obbligato a fornire strumentazioni adeguate⁴⁰.

- Formazione, informazione e addestramento, *“processo educativo attraverso il quale trasferire ai lavoratori ed agli altri soggetti del sistema di prevenzione e protezione aziendale, conoscenze e procedure utili all'acquisizione delle competenze per lo svolgimento in sicurezza dei rispettivi compiti in azienda e alla identificazione, riduzione e gestione dei rischi”*⁴¹.

Il lavoratore deve essere formato in merito ai rischi specifici dell'attività lavorativa ed aggiornato periodicamente, informato in merito alle misure preventive da assumere ed addestrato sull'uso corretto delle attrezzature a lui dotate.

Un cenno, si ritiene opportuno fare alla figura del lavoratore⁴², inteso come “soggetto debole del sistema di sicurezza” e che in questo contesto, non è solo un ricevente passivo della formazione e dell'informazione, ma deve assumere un ruolo attivo nella propria sicurezza. È fondamentale che i lavoratori siano consapevoli dei rischi legati alla loro attività e che, oltre a ricevere formazione, sviluppino una cultura della sicurezza che li spinga a seguire le indicazioni ricevute.

Non di meno, il lavoratore deve essere in grado di segnalare le anomalie, i pericoli imminenti e le inefficienze del sistema di sicurezza, contribuendo così in prima persona alla prevenzione degli infortuni.

³⁹ in “Diritto della sicurezza sul lavoro - Salute e Sicurezza dei lavoratori agricoli e posizione di garanzia del datore di lavoro nel meccanismo di condizionalità sociale”, di Nicola De Leonardis, pag. 120

⁴⁰ Cass. Pen., n. 7663/2019 in “Diritto della sicurezza sul lavoro - Salute e Sicurezza dei lavoratori agricoli e posizione di garanzia del datore di lavoro nel meccanismo di condizionalità sociale”, di Nicola De Leonardis, pag. 120

⁴¹ Art. 2, comma 1, lett. aa), del d.lgs. 81/08

⁴² descritto dall' Art. 2, comma 1, lett. a), del d.lgs. 81/08 come: “persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari”.

A fare da raccordo tra i lavoratori ed il datore di lavoro e le altre figure debentrici in sicurezza, c'è il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLS), una figura designata per rappresentare i lavoratori nelle questioni della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro⁴³.

Egli ha il diritto di accedere ai luoghi di lavoro per valutare i rischi e di esprimere opinioni, seppur non vincolanti, in merito all'organizzazione della prevenzione e protezione. Inoltre, partecipa alla designazione di figure tecniche e promuove l'elaborazione di misure preventive. Il RLS è anche incaricato di ricevere informazioni sui rischi, segnalare eventuali criticità e, se necessario, può ricorrere alle autorità competenti, come quella giudiziaria o ispettiva⁴⁴.

Il soddisfacimento effettivo degli obblighi informativi e formativi, previsto dal D.lgs. 81/08, rappresenta un requisito fondamentale per rendere effettivo e operante il dovere di collaborazione attiva da parte del lavoratore, come stabilito dall'art. 20 dello stesso decreto. Tuttavia, è necessario sottolineare che tale obbligo non può essere considerato automaticamente adempiuto con la semplice erogazione della formazione, ma deve essere parametrato alla qualità e all'efficacia del percorso formativo ricevuto⁴⁵.

La reale capacità del lavoratore di collaborare in modo proattivo al sistema di sicurezza aziendale dipende non solo dalla quantità di formazione ricevuta, ma anche dalla sua effettiva applicabilità e comprensione dei rischi specifici e delle misure preventive.

Nel caso di danno alla salute del lavoratore, la responsabilità del datore di lavoro è esclusa solo se il danno è stato cagionato da una condotta atipica ed eccezionale del prestatore di lavoro (lavoratore) che si pone come causa esclusiva dell'evento dannoso⁴⁶.

In tal caso interviene un rischio elettivo, che si verifica dalla condotta abnorme posta in essere dal lavoratore, come nesso di causalità tra l'obbligo di sicurezza gravante sul datore e l'infortunio.

Una formazione superficiale o generica non può dunque considerarsi sufficiente per assolvere all'obbligo di garantire una partecipazione consapevole e competente del lavoratore, con il rischio di vanificare gli sforzi dell'azienda nel creare un ambiente sicuro. In questo contesto, il datore di lavoro ha la responsabilità non solo di garantire l'accesso alla

⁴³ Art. 2, comma 1, lett. i), del d.lgs. 81/08: *"persona eletta o designata per rappresentare i lavoratori per quanto concerne gli aspetti della salute e della sicurezza durante il lavoro"*

⁴⁴ in *"Diritto della sicurezza sul lavoro - La spettacolarizzazione della sicurezza sul lavoro in un sistema che fatica a farsi comprendere"*, di Luciano Vella, pag.22

⁴⁵ in *"Diritto della sicurezza sul lavoro - Salute e Sicurezza dei lavoratori agricoli e posizione di garanzia del datore di lavoro nel meccanismo di condizionalità sociale"*, di Nicola De Leonardis, pag. 118

⁴⁶ Cassazione Civile sentenza n. 25597 del 21/09/2021 in www.sentenze.laleggepertutti.it

formazione, da intendersi come “l’architrave” che sostiene, in linea orizzontale, l’intero edificio della prevenzione dei rischi nell’ambiente di lavoro⁴⁷, ma anche di monitorare e valutare la sua efficacia nel tempo.

Il sopracitato art. 20 del D.lgs. 81/08 stabilisce obblighi specifici riguardo la formazione dei lavoratori, che deve essere chiara, esaustiva e comprendere esempi pratici relativi alle reali situazioni di pericolo che possono verificarsi.

Tale formazione ha anche una funzione di sensibilizzazione, poiché, secondo studi INAIL, i lavoratori tendono a perdere la percezione del pericolo durante lo svolgimento delle proprie mansioni.

In questo contesto, risulterebbe particolarmente utile valutare situazioni di "quasi infortunio", poiché analizzare i casi in cui si è sfiorato l'incidente permette di evidenziare e comprendere meglio le dinamiche di rischio, contribuendo a rafforzare la consapevolezza sulla sicurezza e a prevenire eventi futuri.

Con il Decreto Lavoro 2023 è stato introdotto l’obbligo di formazione anche per il Datore di Lavoro, il quale insieme ai Dirigenti e ai Preposti, nel caso di utilizzo di attrezzature che richiedono conoscenze e competenze specifiche devono ricevere un’adeguata e specifica formazione e aggiornamento periodico rispetto ai propri compiti in materia di salute e sicurezza sul lavoro⁴⁸, questione che ha fatto emergere criticità in quanto può essere interpretato come un obbligo “auto formativo”.

Infatti, il Datore di Lavoro non solo è responsabile della formazione ma anche del suo corretto svolgimento assumendo il ruolo di garante. Di conseguenza, qualora non adempia a tale obbligo, potrebbe venir meno alla sua funzione di vertice, essendo costretto ad escludersi dall’esercizio delle proprie attività.

⁴⁷ In *“Diritto della sicurezza sul lavoro – La formazione per la sicurezza sul lavoro”*, di Patrizia Tullini, pag. 76

⁴⁸ Il Decreto lavoro 2023 ha modificato ed aggiunto all’art. 73 del D.lgs. 81/08 dopo il comma 4, il comma 4-bis: *“Il datore di lavoro che fa uso delle attrezzature che richiedono conoscenze particolari di cui all'articolo 71, comma 7, provvede alla propria formazione e al proprio addestramento specifico al fine di garantire l'utilizzo delle attrezzature in modo idoneo e sicuro”*

- Designazione dei preposti per la sicurezza, che hanno il compito di sovrintendere al comportamento dei lavoratori e di vigilare sull'applicazione delle misure di sicurezza, intervenendo tempestivamente in caso di pericolo.

Si tratta di una figura professionale, non inclusa dalle disposizioni del codice civile, ed indefinita dalla normativa prevenzionistica fino all'avvento del D.lgs. 81/08, che la definisce come "la persona che, in ragione delle competenze professionali e nei limiti di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell'incarico conferitogli, sovrintende all'attività lavorativa e garantisce l'attuazione delle direttive ricevute, controllandone la corretta esecuzione da parte dei lavoratori ed esercitando un funzionale potere di iniziativa"⁴⁹.

Egli è colui che, in ragione delle sue funzioni, ha il compito di svolgere una supervisione diretta sulla osservanza da parte dei singoli lavoratori, degli obblighi di legge, dell'applicazione delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro e dell'adeguato uso dei Dispositivi di Protezione a loro assegnati, essendo in grado talvolta di dare istruzioni ai lavoratori affinché possano lavorare in sicurezza, segnalando le eventuali situazioni di rischio al Datore di Lavoro⁵⁰.

Aspetto fondamentale di questa figura è il suo obbligo di ricevere una formazione sui rischi specifici per cui è responsabile, nonché sulle misure di sicurezza da adottare, ma spesso questa viene ridotta ad una mera formalità, senza una preparazione concreta che risponda effettivamente alle necessità operative.

Il ruolo del preposto è estremamente rilevante, ma preme sottolineare che le sue responsabilità sono limitate, in quanto sono chiamati a vigilare e a garantire il rispetto delle norme di sicurezza a livello operativo, rispetto al datore di lavoro che ne è il responsabile principale e al quale rimane il potere decisionale.

Non di meno importanza sono gli obblighi indicati nell'art. 17 del D.lgs. 81/08, posti solo ed esclusivamente in capo al Datore di lavoro e da esso non delegabili.

Secondo quanto previsto, il Datore di Lavoro non può delegare l'obbligo di ottemperare alla valutazione dei rischi presenti sul luogo di lavoro con la conseguente elaborazione del relativo documento di valutazione dei rischi (DVR), e non può trasferire ad altri l'obbligo di designare il Responsabile del servizio di prevenzione e protezione (RSPP).

⁴⁹ Art. 2, comma 1, lett. e) del D.lgs. 81/08

⁵⁰ Art. 19, del D.lgs. 81/08: "Obblighi dei preposti"

La valutazione dei rischi è il processo attraverso il quale il datore di lavoro è tenuto a individuare i rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori presenti nell'ambiente di lavoro e a stabilire le misure di prevenzione e protezione necessarie per eliminarli o ridurli al minimo⁵¹.

Assume un ruolo di centralità nel sistema prevenzionistico, e ciò è rafforzato anche dalla sua indelegabilità che attribuisce una responsabilità diretta e totale del datore di lavoro, creando una situazione di sovraccarico di compiti, che può risultare difficile da gestire, soprattutto nelle piccole e medie imprese, dove le risorse umane e tecniche sono limitate.

Sebbene la normativa attribuisca al datore di lavoro la responsabilità della valutazione dei rischi, nella pratica la gestione delle attività di sicurezza tende spesso a essere delegata a figure specifiche, come i responsabili del servizio di prevenzione e protezione (RSPP), in questi casi il datore di lavoro resta formalmente l'unico responsabile, ma di fatto non è coinvolto nel processo decisionale e nella valutazione effettiva.

Il compito principale dell'RSPP è quello di collaborare con il datore di lavoro per identificare, analizzare e prevenire i rischi presenti nel luogo di lavoro, elaborando misure adeguate a tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori.

In particolare, le sue mansioni includono la valutazione dei rischi aziendali, la proposta di misure preventive e protettive, l'elaborazione del Documento di Valutazione dei Rischi (DVR), la gestione delle emergenze e l'aggiornamento delle procedure in base alle normative in vigore.

Inoltre, l'RSPP deve monitorare l'efficacia delle misure adottate, proporre la formazione continua dei lavoratori e garantire che tutti i dispositivi di protezione individuale (DPI) siano adeguati e utilizzati correttamente.

L'RSPP non è direttamente responsabile per la violazione di norme che prevedono un pericolo astratto, ma la sua responsabilità diventa rilevante in caso di infortuni o malattie professionali. Questo accade quando la mancata esecuzione dei compiti che gli spettano ha contribuito a creare una situazione di rischio che avrebbe dovuto riconoscere e segnalare al datore di lavoro o al dirigente, i quali erano nelle condizioni di intervenire. Tale responsabilità, tuttavia, può coesistere con quella di questi ultimi oppure, in alcune circostanze, escluderla del tutto⁵².

⁵¹ Art. 2, comma 1, lett. q) del D.lgs. 81/08: *“valutazione globale e documentata di tutti i rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori presenti nell'ambito dell'organizzazione in cui essi prestano la propria attività, finalizzata ad individuare le adeguate misure di prevenzione e di protezione e ad elaborare il programma delle misure atte a garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di salute e sicurezza delle attrezzature in modo idoneo e sicuro”*

⁵² In *“Diritto della sicurezza sul lavoro – L'evoluzione degli strumenti giuridici volti a favorire l'effettività della prevenzione”*, di Luigi Menghini, pag. 28

Il rischio rappresenta una realtà intrinseca e autonoma, non influenzata né dalla volontà degli individui né da quella dello Stato, poiché è inevitabilmente connesso allo sforzo umano. Pertanto, rientra nella sfera dell'ineluttabilità. Da un punto di vista statistico, non si tratta di un evento fortuito, ma di una certezza: è «una conseguenza inevitabile dell'attività industriale e rappresenta ciò che c'è di imprevedibile e ineluttabile nell'impiego di forze che l'uomo non è in grado di controllare completamente». Si tratta di un evento che si verifica per coincidenza, ma non casualmente. La capacità di prevedere ciò che sembra imprevedibile porta a considerare il caso fortuito come "parte integrante del rischio professionale", per il quale l'imprenditore ha la possibilità e l'obbligo di tutelarsi⁵³.

Il secondo comma dell'art. 28 prevede che il processo di Valutazione dei rischi termini con la stipula del Documento di Valutazione dei Rischi (DVR), ovvero una relazione redatta dal datore di lavoro con la collaborazione del Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione (RSPP) e, in alcuni casi, del medico competente, qualora la valutazione riguardi rischi per la salute specifici.

Il DVR deve includere una valutazione approfondita dei rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori legati alle attività lavorative, tenendo conto di tutti i fattori che possono influire sulla loro integrità fisica e psichica.

La valutazione dei rischi non può essere considerata un processo statico, ma richiede un aggiornamento continuo del DVR (Documento di Valutazione dei Rischi), poiché i rischi non sono mai completamente definiti e si trasformano costantemente in relazione all'evoluzione delle lavorazioni, alle condizioni operative e ai cambiamenti organizzativi.

Una mancata revisione periodica del DVR può tradursi in una sottovalutazione dei pericoli emergenti, compromettendo l'efficacia delle misure di prevenzione e protezione⁵⁴.

La valutazione dei rischi non si limita agli spazi fisici dell'impresa, ma deve tener conto anche di rischi che si estendono in contesti più ampi, come nel caso di lavoratori impegnati in attività all'esterno, in cantieri temporanei o in situazioni che coinvolgono più aziende. In questi casi, come può il datore di lavoro valutare rischi che trascendono l'ambito in cui egli ha il controllo diretto e che pertanto esulano dal perimetro dell'impresa stessa?

Se il luogo di lavoro tende a sfumare, come nel caso di attività lavorative delocalizzate, la valutazione dei rischi dovrebbe concentrarsi su quegli aspetti che, almeno in astratto, sono ragionevolmente prevedibili e riconducibili all'esecuzione della prestazione lavorativa in contesti esterni o condivisi.

⁵³ In *"Diritto della sicurezza sul lavoro - Alle origini della tutela degli infortuni sul lavoro"* di Maria Morello, pag. 29

⁵⁴ C. Giustizia, 15 novembre 2001, C-49/00, in www.gadit.it – Guida al Diritto Italiano

Si tratta di un dovere che implica un'analisi preventiva e sistematica del processo lavorativo, da cui derivano le scelte più adeguate in termini di protezione e prevenzione, come sottolineato dalla normativa europea e dal principio di prevenzione primaria.

La valutazione dei rischi deve essere, dunque, un'attività integrata fin dalle fasi iniziali della progettazione del lavoro, perché il legislatore comunitario impone che i rischi, prima di essere gestiti, siano evitati o eliminati, laddove possibile.

Questo principio implica che il datore di lavoro, prima di avviare qualsiasi tipo di attività, debba essere in grado di escludere la possibilità che i rischi si verifichino, piuttosto che semplicemente adottare misure correttive a posteriori⁵⁵.

Inoltre, poiché la valutazione dei rischi rappresenta la base per la definizione degli obblighi di informazione e formazione, la formazione dei lavoratori deve essere indirizzata non solo alla conoscenza teorica dei rischi generali, ma anche a comprendere le specifiche modalità di esecuzione delle prestazioni lavorative in relazione alle circostanze concrete.

Quando il Datore di Lavoro affida a terzi, il compimento di lavori all'interno della propria realtà lavorativa, la norma prevede l'obbligo di redazione del Documento Unico di Valutazione dei Rischi da Interferenza (DUVRI), volto ad individuare i rischi dovuti dallo svolgimento contemporaneo di diverse attività all'interno dello stesso ambiente lavorativo. Anch'esso può intendersi come documento dinamico da aggiornare continuamente in base al mutamento delle situazioni di rischio, e non è alternativo al DVR, ciò significa che ciascuna azienda deve redigere il DVR e, solo nel caso appalti i lavori all'interno della propria azienda collaborare con gli appaltatori alla redazione del DUVRI.

⁵⁵ in *"Diritto della sicurezza sul lavoro - Le nuove coordinate del sistema prevenzionistico"* di Paolo Pascucci, pag. 43

c. COORDINATORI PER LA SICUREZZA IN FASE DI PROGETTAZIONE (CSP) ED ESECUZIONE (CSE)

Tra gli obblighi del Committente o del Responsabile dei Lavori, all'art. 90, commi 3 e 4 del D.lgs 81/08 si prevede, per tutti quei cantieri dove sono presenti più imprese esecutrici anche non contemporaneamente e nei cantieri in cui l'entità presunta è pari o superiore a 200 uomini-giorno, la designazione dei coordinatori per la sicurezza quali CSP (coordinatore per la sicurezza in fase di progettazione) e CSE (coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione)⁵⁶. Questo obbligo, come successivamente descritto nell'art. 90, comma 5 del D.Lgs. 81/08, si applica anche nel caso in cui, dopo l'affidamento dei lavori a un'unica impresa, l'esecuzione dei lavori o di parte di essi sia affidata a più imprese esecutrici. Si tratta di due figure tecniche, con ruoli distinti e che possono essere ricoperti dalla stessa persona o da persone diverse.

Anche il committente ed il responsabile dei lavori, qualora in possesso dei requisiti richiesti dall'art. 98 del D.Lgs. 81/08 inerenti a specifiche conoscenze ed esperienze nel settore edile e delle costruzioni, possono svolgere le funzioni di coordinatore per la progettazione e per l'esecuzione dei lavori.

I coordinatori per la sicurezza si trovano in una posizione intermedia e di collegamento tra il committente/responsabile dei lavori e gli altri soggetti destinatari di obblighi in materia di sicurezza e svolgono funzione di coordinamento tra le figure che intervengono nella progettazione ed esecuzione dell'attività di cantiere. Sono titolari di specifica ed autonoma posizione di garanzia che si affianca a quelle degli altri soggetti della normativa antinfortunistica, ma avendo una posizione di garanzia diretta in quanto è prevista una diretta responsabilità penale in caso di inosservanza dei loro obblighi⁵⁷, la loro posizione è quindi quella relativa all'alta vigilanza delle lavorazioni, sottesa a gestire il rischio interferenziale e non a sovrintendere in ogni momento la giusta applicazione delle prescrizioni risultanti dal POS e filtrate nel PSC⁵⁸.

⁵⁶ D.Lgs. 81/08, art.90, commi 3 e 4: *“Nei cantieri in cui è prevista la presenza di più imprese esecutrici, anche non contemporanea, il committente, anche nei casi di coincidenza con l'impresa esecuttrice, o il responsabile dei lavori, contestualmente all'affidamento dell'incarico di progettazione, designa il coordinatore per la progettazione; nei cantieri in cui è prevista la presenza di più imprese esecutrici, anche non contemporanea, il committente o il responsabile dei lavori, prima dell'affidamento dei lavori, designa il coordinatore per l'esecuzione dei lavori, in possesso dei requisiti di cui all'articolo 98”*.

⁵⁷ Corte di Cass. N. 26288 del 2015, in www.studiolegaleberto.it

⁵⁸ Corte di Cass. N. 3288 del 2017, e Corte di Cass. N. 34869 del 2017 in www.studiolegaleberto.it

L'attività del CSP, ovvero "Coordinatore in materia di sicurezza e salute durante la progettazione dell'opera"⁵⁹, è mirata a definire scelte progettuali ed organizzative, misure preventive e di tutela in grado di eliminare o ridurre al minimo i rischi sul lavoro, incluse le misure di coordinamento idonee alla realizzazione dell'opera.

Nell'affidare questi compiti ad un collaboratore del committente, il Legislatore, ha inteso sottolineare ancora di più l'attribuzione di sempre più responsabilità in capo alla committenza, aumentando ancor più la cerchia dei debitori in materia di sicurezza.

Al committente per molti anni la giurisprudenza ha attribuito una funzione di "super-controllo", in quanto non esonerato dalle responsabilità connesse alla verifica dell'adempimento degli obblighi di redazione e controllo dei piani di coordinamento e dell'adeguata applicazione di essi da parte delle imprese esecutrici⁶⁰.

Secondo la suprema corte il Committente opererebbe come un vero e proprio sostituto, affermando che potrebbe "surrogarsi allo stesso coordinatore in caso di inottemperanza da parte sua"⁶¹.

Tuttavia, tale interpretazione trova critiche attraverso l'interpretazione letterale dell'art. 93 comma 2 dove non è prevista una reale sostituzione dello stesso ai coordinatori⁶².

Un'altra critica mossa è a livello sistematico difatti il principio fondante del titolo IV è proprio l'attribuzione di una competenza specifica riservata ed esclusiva ai coordinatori per la sicurezza a fronte di una specifica abilitazione.

A tal riguardo sorgerebbe un problema qualora il coordinatore fosse inadempiente nello svolgimento delle proprie mansioni e il committente può sostituirsi allo stesso.

Se si appoggiasse tale tesi, il committente sostituirebbe il coordinatore inadempiente divenendo un super-controllore, tuttavia gli obblighi del committente vanno tenuti nettamente distinti da quelli del nominato coordinatore per la progettazione ed esecuzione dei lavori. Pertanto, non vi è nessuna sostituzione, nessuna surroga, i ruoli e gli obblighi sono distinti⁶³.

⁵⁹ D.Lgs. 81/08, art.89, lett. e): *"coordinatore in materia di sicurezza e di salute durante la progettazione dell'opera, di seguito denominato coordinatore per la progettazione: soggetto incaricato, dal committente o dal responsabile dei lavori, dell'esecuzione dei compiti di cui all'articolo 91;*

⁶⁰ sulla base dell'art. 6 comma 2 del D.Lgs. n. 494/96 (prima) e dell'art. 93 comma 2 del D.Lgs. n. 81/08 (ora): *"il committente avrebbe una funzione di super-controllo, verificando che i coordinatori adempiano agli obblighi su loro incombenti qual è quello consistente, non solo nell'assicurare – come nel testo normativo originario – ma anche nel verificare l'applicazione, da parte delle imprese esecutrici e dei lavoratori autonomi, delle disposizioni contenute nel piano di sicurezza e di coordinamento di cui all'art. 12 nonché la corretta applicazione delle procedure di lavoro".*

⁶¹ Del resto, l'art. 7 della Direttiva Cantieri 92/57/CEE prevede che la designazione del coordinatore non esonera il committente o il responsabile dei lavori *"dalle proprie responsabilità in materia"*: quelle che attengono dunque alla sfera della committenza, non certo alla specifica attuazione della materia tecnica nel caso concreto, in www.ingenio-web.it

⁶² Cass. Pen n. 5477/2018 in www.olympus.uniurb.it

⁶³ Cass. Pen. 40033/2016 in www.retidiustizia.it

Per una progettazione sicura il C.S.P è chiamato ad effettuare la valutazione dei rischi, identificando i pericoli legati ai materiali, alle attrezzature e alle modalità di esecuzione lavori, con particolare attenzione al montaggio, smontaggio e movimentazione in cantiere.

Egli si occupa di redigere il Piano di sicurezza e coordinamento (P.S.C), di predisporre un fascicolo aggiuntivo dell'opera, di definire accuratamente la scansione temporale dei lavori attraverso la redazione di un cronoprogramma, e di valutare il rischio dovuto alla presenza di ordigni bellici inesplosi rinvenibili durante le attività di scavo nei cantieri.

La documentazione da lui predisposta deve essere specifica e adeguata alle caratteristiche del cantiere e dell'intervento a cui fa riferimento, permettendo di valutare i rischi, eliminarli e ridurli al momento delle scelte tecniche, strutturali ed organizzative che andranno ad inficiare sull'esecuzione dei lavori futuri, qualora questa non risulti conforme, in caso di infortunio del lavoratore egli può essere ritenuto responsabile.

Particolare attenzione va anche posta al coordinamento tra i soggetti coinvolti, assicurandosi che i progettisti, i tecnici e i datori di lavoro siano informati sui rischi legati al progetto, e deve garantire che le diverse fasi progettuali siano integrate in modo da prevenire sovrapposizioni che possano aumentare i rischi per i lavoratori.

La nomina del C.S.P. non è richiesta in caso di lavori privati non soggetti a permesso di costruire e quando l'importo dei lavori non superi i 100.000 euro. In questi casi, le funzioni del coordinatore per la sicurezza in fase di progettazione sono svolte dal Coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione (art. 90, comma 11, D.Lgs. 81/08). Il C.S.E. "coordinatore in materia di sicurezza e di salute durante la realizzazione dell'opera"⁶⁴ svolge una mansione estremamente operativa ed esecutiva, ed opera a stretto contatto con le imprese esecutrici. È un preposto particolarmente qualificato che sovrintende all'attività di cantiere, ed è vista come una figura di garanzia prossima alla fonte di rischio.

I suoi obblighi sono disciplinati dall'art. 92 del D.lgs. 81/08, il quale decreta che il coordinatore è responsabile di verificare, attraverso adeguate azioni di coordinamento e controllo, l'applicazione delle disposizioni contenute nel Piano di sicurezza e coordinamento (P.S.C) da parte delle imprese esecutrici e dei lavoratori autonomi, nonché la corretta esecuzione delle relative procedure di lavoro. Qualora non provvedesse al controllo insorgerebbe una responsabilità penale nel caso di infortunio mortale del lavoratore.

⁶⁴ D.Lgs. 81/08, art.89, lett. f): "coordinatore in materia di sicurezza e di salute durante la realizzazione dell'opera, di seguito denominato coordinatore per l'esecuzione dei lavori: 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 (RSPP) da lui designato. Le incompatibilità di cui al precedente periodo non operano in caso di coincidenza fra committente e impresa esecutrice".

Deve, inoltre, assicurarsi dell'idoneità del Piano Operativo di Sicurezza (P.O.S), garantendone la coerenza con il P.S.C., che dovrà essere adeguato in relazione all'evoluzione dei lavori e ad eventuali modifiche intervenute, prendendo in considerazione le proposte delle imprese esecutrici per migliorare la sicurezza in cantiere.

Il coordinatore deve organizzare la cooperazione e il coordinamento tra i datori di lavoro, inclusi i lavoratori autonomi, favorendo la reciproca informazione, e controllare l'attuazione degli accordi tra le parti sociali per il coordinamento dei rappresentanti per la sicurezza, con l'obiettivo di migliorarla. In caso di inosservanze, il C.S.E ha il compito di segnalarle al committente o responsabile dei lavori, proponendo azioni correttive come la sospensione dei lavori, l'allontanamento delle imprese o dei lavoratori autonomi dal cantiere, o la risoluzione del contratto, ed anche segnalare tali inadempimenti all'Azienda Unità Sanitaria Locale e alla Direzione Provinciale del Lavoro, questo richiamo è implicato all'art. 1.374 del Codice Civile dove si evince che il contratto obbliga anche a tutte le conseguenze che ne derivano secondo la legge⁶⁵.

Il C.S.E, nei casi definiti "meno gravi" deve limitarsi a segnalare le eventuali inosservanze, mentre se sussistono casistiche "più complesse" ed in assenza di tempo per avvisare il committente o responsabile dei lavori può sospendere il cantiere.

Qualora il coordinatore per la sicurezza rilevi la necessità oggettiva di sospendere i lavori e questa azione non venga attuata, l'unica possibilità per sottrarsi da eventuali responsabilità è quella di dimettersi dall'incarico.

Infatti, mantenere l'incarico in una situazione che metta a rischio l'incolumità dei lavoratori risulterebbe incompatibile con la sua consapevolezza dei rischi presenti nel cantiere⁶⁶.

Nel caso in cui venga disposta la sospensione dei lavori, l'obbligo di controllo e vigilanza del coordinatore per la sicurezza viene meno, poiché presuppone che i lavori siano in corso o comunque programmati.

Una verifica in una situazione di sospensione indefinita non avrebbe alcun significato pratico, inoltre, nel caso di una ripresa improvvisa e non pianificata dei lavori, il coordinatore non sarebbe tenuto a vigilare, poiché non avrebbe i poteri necessari per impedirla o prevenirla, se non limitandosi a segnalare formalmente eventuali inadempienze⁶⁷.

⁶⁵ art. 1374 c.c.: "il contratto obbliga le parti non solo a quanto è nel medesimo espresso, ma anche a tutte le conseguenze che ne derivano secondo la legge⁽¹⁾, o, in mancanza, secondo gli usi e l'equità⁽²⁾"; (1) Le parti sono vincolate alle conseguenze che la legge esprime in via imperativa, come accade, ad esempio, in tema di nullità del contratto (v. 1418 ss. c.c.) o di clausole e prezzi imposti (v. 1339 c.c.) e a quelle sancite in via dispositiva, ad esempio per le eventuali lacune del contratto (ad es. v. 1362 ss. c.c.). (2) Si ritiene che le fonti siano elencate in un ordine preciso, per cui l'applicazione di ciascuna è subordinata alla non applicabilità della precedente".

⁶⁶ Corte di Cass. N. 48522/2013 in www.studiolegaleberto.net

⁶⁷ Corte di Cass. N. 7960/2015 in www.studiolegaleberto.net

La responsabilità del coordinatore per la sicurezza non cessa con il completamento delle opere edili in senso stretto, poiché, data la pluralità di attività connesse e l'esigenza di garantire la sicurezza durante tutto il processo, il coordinamento delle varie funzioni lavorative deve essere assicurato fino alla completa conclusione dell'opera, anche se le attività edilizie specifiche sono state terminate⁶⁸.

La responsabilità del C.S.E è da riferire solo ai suoi doveri di “alta vigilanza”, dove la sua posizione di garanzia non si sovrappone a quella delle altre figure, ma la integra⁶⁹.

L'obiettivo è creare una figura unitaria con compiti di coordinamento e controllo per garantire al massimo l'incolumità dei lavoratori.

La funzione di “alta vigilanza” secondo l'orientamento giurisprudenziale attualmente prevalente, si riferisce ad un controllo professionale, non esecutivo, rivolto alle imprese esecutrici dei lavori, e viene esplicato principalmente attraverso procedure e non mediante interventi diretti ed immediati⁷⁰, questo non implica un controllo diretto su ogni lavoratore o attività del cantiere, che resta un compito del Datore di Lavoro, dei Dirigenti e dei Preposti delle imprese esecutrici.

⁶⁸ Corte di Cass. N. 19208/2016 in www.ingenio-web.it

⁶⁹ Cass. Pen., Sez. IV, 13 maggio 2010, n.18149 in www.olympus.uniurb.it

⁷⁰ Cass. Pen., Sez. IV, 30 giugno 2021, n.24915 in www.studiogerbone.com

III. DOCUMENTAZIONE OBBLIGATORIA

a. PIANO DI SICUREZZA E COORDINAMENTO (PSC)

La documentazione obbligatoria nei cantieri temporanei e mobili è un aspetto cruciale per garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori. Secondo il Titolo IV del D.lgs. 81/08 è necessario redigere, conservare e rendere disponibile una serie di documenti che attestano l'adempimento delle normative in materia di sicurezza sul lavoro. Questi documenti devono essere consultabili in ogni momento da tutti i soggetti coinvolti, inclusi i lavoratori, datori di lavoro, ispettori ed autorità competenti.

La mancata redazione dei documenti essenziali comporta la sospensione del titolo abilitativo per l'esecuzione dei lavori.

Tra questi documenti uno dei più importanti è sicuramente il PSC (Piano di Sicurezza e Coordinamento), un documento redatto in fase di progetto in cui sono analizzati tutti gli aspetti legati ai rischi e alle misure di prevenzione e protezione relative ad ogni specifico cantiere e che devono essere legate al POS (Piano Operativo di Sicurezza).

La redazione di questo documento diventa obbligatoria quando nei cantieri, sia pubblici che privati, sono presenti più imprese, anche non contemporaneamente, o quando una sola impresa affidataria si avvale di altre imprese esecutrici, indipendentemente dalla durata del cantiere o dall'importo delle opere da realizzare.

Non deve essere redatto invece in caso di lavori atti a prevenire incidenti imminenti o per risolvere situazioni di emergenza e quando in cantiere opera una sola impresa.

Il P.S.C. ha l'obiettivo di prevenire i rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori, semplificando la coordinazione tra le diverse imprese coinvolte nel cantiere, ed in particolare è mirato ad identificare e valutare i rischi, definire le strategie per minimizzarli e garantire la salute dei lavoratori e a promuovere la formazione e l'informazione dei lavoratori.

Come già accennato, si rende necessaria la sua elaborazione nella fase di progettazione dell'opera, o comunque prima che venga avviata la richiesta di offerta per l'appalto, e rappresenta una componente essenziale del procedimento di gara, configurandosi come vero e proprio riferimento per l'esecuzione del progetto. Deve essere redatto, su disposizione del committente, dal Coordinatore per la sicurezza in fase di Progettazione e solo in alcuni particolari casi dal Coordinatore per la sicurezza in fase di Esecuzione.

Secondo le disposizioni dell'art. 131 del Vecchio Codice Appalti (D.lgs. 163/2006), in regime di

appalti pubblici, quando non si prevede la redazione del PSC, l'appaltatore deve redigere il PSS (Piano di Sicurezza Sostitutivo), integrandolo con i contenuti del POS, questione che è stata però abrogata del tutto nel nuovo Codice degli Appalti.

I contenuti minimi del PSC e l'indicazione sulla stima dei costi sono definiti all'allegato XV del D.Lgs. 81/08 ed hanno lo scopo principale di prevenire i rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori coordinando le attività e le misure di protezione necessarie in tutte le fasi di cantiere.

Uno dei contenuti minimi che deve contenere il PSC è la relazione tecnica che descrive in modo dettagliato tutte le misure di sicurezza da adottare, tenendo conto delle specificità del cantiere e dei rischi potenziali legati alle diverse attività che si svolgeranno, verranno analizzati i rischi legati all'uso dei macchinari, alle operazioni che coinvolgono lavori in quota, all'impiego di materiali pericolosi e a tutte le situazioni di pericolo per i lavoratori.

Inoltre, è corredato da una serie di tavole esplicative che illustrano visivamente le disposizioni e le misure di sicurezza, dalle quali si può comprendere immediatamente l'organizzazione del cantiere, la disposizione delle aree di lavoro, la posizione dei DPC come ad esempio recinzioni, parapetti, e le vie di accesso e di fuga.

Altro aspetto cruciale riguarda il coordinamento delle attività delle imprese coinvolte nel cantiere, dove è fondamentale organizzare tutte le attività in modo da evitare interferenze; infatti, attraverso il PSC si stabilisce le modalità operative per garantire alle imprese di lavorare in sicurezza, definendo le priorità ed i tempi di esecuzione in modo da ridurre al minimo i rischi derivanti dalle interazioni tra le diverse attività.

Il documento deve anche prevedere un piano di emergenza, con le procedure da seguire in caso di incidenti o situazioni di pericolo, come incendi o infortuni gravi, che deve essere conosciuto e applicato da tutti i lavoratori.

Il PSC è un documento dinamico, che va aggiornato in corso d'opera in caso di modifiche significative nei lavori, nei rischi o nell'organizzazione del cantiere, in particolare, il CSE è responsabile del monitoraggio continuo e dell'adeguamento del piano alle nuove necessità.

In caso di mancanze, inadempienze ed irregolarità nella redazione del PSC, la legge prevede diverse sanzioni, penali e amministrative, a seconda della figura professionale coinvolta, come descritto agli artt. 157 e 158 del D.Lgs. 81/08.

Per il committente ed il responsabile lavori è prevista la sanzione amministrativa da 1.200 a 3.600 euro per omesso invio del PSC alle figure previste; per il CSP arresto dai 3 ai 6 mesi o ammenda da 3.000 a 12.000 euro per omessa redazione del PSC, come anche per il CSE nel caso in cui non verifichi

l'applicazione delle disposizioni contenute nel PSC e delle procedure di lavoro.

Il Piano di Sicurezza e Coordinamento (PSC) rappresenta uno strumento articolato e in continua evoluzione, che necessita di un impegno attivo e costante da parte di tutti i soggetti coinvolti. La sua efficace implementazione può costituire il discrimine tra un cantiere sicuro ed efficiente e uno esposto a rischi e incidenti.

Il rischio, talvolta, è quello di trasformare il P.S.C. in un adempimento meramente burocratico, con scarsa incidenza pratica sulla gestione quotidiana della sicurezza.

Affinché possa realmente contribuire alla prevenzione degli infortuni, è necessario che venga percepito come uno strumento operativo e non solo come un documento formale. Inoltre, l'efficacia del PSC dipende dalla formazione e dal coordinamento delle figure coinvolte, elementi che, se sottovalutati, possono vanificare l'investimento in sicurezza. Solo un approccio integrato, che unisca adempimenti normativi e consapevolezza pratica, può rendere il PSC un pilastro solido della prevenzione nei cantieri.

b. PIANO OPERATIVO DI SICUREZZA (POS)

Altro documento fondamentale per la gestione della sicurezza nei cantieri temporanei e mobili è il POS (Piano Operativo di Sicurezza), ovvero un documento tecnico obbligatorio che ogni impresa esecutrice deve redigere e deve contenere informazioni dettagliate sulle attività da svolgere, sui rischi connessi e sulle misure di prevenzione e protezione da adottare.

E' uno degli strumenti più importanti previsti del D.lgs. 81/08 che all'art. 89 lo descrive come: *"il documento che il Datore di Lavoro dell'impresa esecutrice redige, in riferimento al singolo cantiere interessato"* e viene adottato principalmente nei cantieri che coinvolgono attività con rischi specifici, anche in assenza di più imprese.

Tale documento è stato istituito dal DPR n. 222/2003, ed inglobato poi dall'allegato XV del D.lgs. 81/08, che ne ha stabilito per la prima volta i contenuti minimi.

Il POS non deve essere confuso con il PSC, in entrambi i casi si tratta di documenti che contengono la valutazione dei rischi in un cantiere temporaneo o mobile, le azioni per contrastare o evitare i rischi e i nominativi delle figure responsabili del cantiere, tuttavia però si differenziano in quanto il PSC è un documento relativo a cantieri più complessi che prevedono la presenza di più imprese ed ha un approccio generale di prevenzione e coordinamento, e riguarda anche i rischi esterni al

cantiere che non derivano dalle attività lavorative svolte (come ad esempio la presenza di condutture sotterranee), mentre il POS si concentra sugli aspetti operativi e pratici della sicurezza per ciascuna impresa coinvolta, è una certificazione redatta, compilata e firmata dal titolare di ogni impresa esecutrice dei lavori.

Il POS è destinato a tutelare la salute e sicurezza dei lavoratori, e la sua redazione rappresenta un obbligo che deriva dall'art. 26 del D.Lgs 81/08, il quale stabilisce che il Datore di lavoro è responsabile della redazione e attuazione di un piano di sicurezza specifico per ogni cantiere che deve essere aggiornato e adattato in base all'evoluzione dei lavori, ed è un documento sempre obbligatorio per tutte le imprese che operano (anche in subappalto) all'interno dei cantieri.

Questo documento deve contenere una serie di informazioni chiave come l'identificazione del cantiere, l'analisi dei rischi, le misure di prevenzione e protezione, i piani di emergenza e la formazione e l'informazione dei lavoratori, ed è inoltre corredato di alcuni allegati quali certificati di conformità, lavorazioni affidate a terzi, gli attestati di formazione dei lavoratori ecc., se ben strutturato può cooperare a ridurre gli infortuni, migliorare la cultura della sicurezza e proteggere l'azienda da sanzioni e responsabilità in caso di incidenti.

La norma prevede sanzioni applicabili per l'omessa o incompleta redazione del piano operativo di sicurezza.

Per omessa redazione del POS, l'arresto da 3 a 6 mesi o ammenda da € 2.500 a € 6.400. Nell'azienda a rischio di incidente rilevante e con l'esposizione a rischi biologici, cancerogeni/mutageni, di atmosfere esplosive, etc., la pena dell'arresto è estesa da 4 a 8 mesi, mentre ammenda da € 2.000 a € 8.000 [violazione art. 96, comma 1, lettera g), D.lgs. 81/08]; mentre per incompleta redazione del POS con omessa indicazione delle misure ritenute opportune al fine di garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza, misure di prevenzione e protezione, DPI, procedure sulle misure da adottare e distribuzione dei compiti e delle responsabilità, è prevista una ammenda da € 2.000 a € 4.000 [violazione art. 96, comma 1, lettera g), D.lgs. 81/08].

Inoltre, la mancata redazione del POS, se reiterata, può portare anche alla sospensione dell'attività imprenditoriale e l'interdizione dai lavori pubblici.

Gli organi preposti ai controlli sulla sicurezza nei luoghi di lavoro e che possono richiedere di visionare il POS sono principalmente L'AUSL e L'Ispettorato del Lavoro, ma anche l'INPS, l'INAIL e i Vigili del Fuoco.

In un ambiente lavorativo complesso e diversificato come quello dei cantieri e delle unità produttive, il Piano Operativo di Sicurezza (POS) emerge come un documento essenziale. Non solo è

fondamentale per garantire la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, ma rappresenta anche un'opportunità per le aziende di migliorare l'efficienza operativa e contenere i costi derivanti da incidenti o infortuni. Di conseguenza, la redazione e l'attuazione di un POS ben strutturato dovrebbero costituire una priorità per tutti gli attori coinvolti nel settore delle costruzioni e della produzione.

Tuttavia, spesso il POS rischia di essere considerato un semplice adempimento formale, con un focus sulla conformità normativa piuttosto che sulla sua reale applicazione sul campo. Questa tendenza può portare a documenti generici e poco aderenti alle specificità del cantiere o delle lavorazioni. Inoltre, la sua efficacia dipende dalla collaborazione tra tutte le parti interessate e da una formazione adeguata dei lavoratori, aspetti che non sempre ricevono la dovuta attenzione. Affinché il POS possa davvero svolgere il suo ruolo, è necessario superare una visione burocratica e promuovere un approccio pratico e operativo, che traduca le previsioni del documento in misure concrete e funzionali alla sicurezza quotidiana.

C. FASCICOLO DELL'OPERA (FO)

Tra i vari documenti relativi agli adempimenti della sicurezza sul lavoro vi è il Fascicolo con le caratteristiche dell'Opera, ovvero un documento che accompagna l'opera per tutta la sua durata di vita ed è necessario che sia sempre aggiornato e disponibile ed ha lo scopo di fornire un insieme di informazioni dettagliate sui rischi e sulle misure preventive adottate durante la realizzazione dell'opera, con l'obiettivo di preservare la sicurezza nel lungo periodo.

Questo documento è particolarmente importante non solo per i lavori di costruzione, ma anche per la manutenzione futura, in quanto consente di conoscere le caratteristiche dell'opera, i rischi connessi alla sua gestione e le modalità di intervento in caso di necessità.

Si tratta ad ogni effetto di un elaborato tecnico che fa parte del progetto esecutivo e la sua redazione costituisce obbligo del CSP⁷¹ che deve redigere il Fascicolo dell'opera per tutti i cantieri edili che

⁷¹ art. 91, comma 1, lett. b), D.Lgs. 81/08: *“predispone un fascicolo adattato alle caratteristiche dell'opera, i cui contenuti sono definiti all'allegato XVI, contenente le informazioni utili ai fini della prevenzione e della protezione dai rischi cui sono esposti i lavoratori, tenendo conto delle specifiche norme di buona tecnica e dell'allegato II al documento UE 26 maggio 1993. Il fascicolo non è predisposto nel caso di lavori di manutenzione ordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a) del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380”*;

riguardano opere di nuova costruzione, ristrutturazione o manutenzione straordinaria di grande rilevanza, in particolare quando è previsto un impiego di lavoratori in situazioni potenzialmente rischiose.

L'obbligo di redazione del fascicolo si estende anche agli interventi di ristrutturazione o modifica significativa di edifici o impianti, in particolare in quelli che potrebbero presentare rischi specifici per i lavoratori durante la fase di manutenzione futura.

Al termine dei lavori, il fascicolo deve essere messo a disposizione del CSE (Coordinatore per la Sicurezza in fase di Esecuzione) e dell'impresa esecutrice, per garantire che la sicurezza continui ad essere monitorata anche durante le operazioni di manutenzione, che devono avvenire secondo le modalità indicate nel fascicolo.

Dunque, non si tratta di stabilire, al momento della progettazione, le modalità operative specifiche delle lavorazioni in quanto queste sono proprie dell'impresa e saranno conoscibili solo al momento della esecuzione fisica dell'intervento di manutenzione.

Il Fascicolo, dovendo essere aggiornato in funzione dell'evoluzione dei lavori, sia dal CSE che, dal committente durante i successivi lavori di manutenzione, dovrà essere redatto in modo tale da poter rendere attuabile tale necessità e prima della fine dei lavori di costruzione o ristrutturazione.

Alla fine dei lavori, il fascicolo viene consegnato al committente e messo a disposizione delle autorità competenti, dei tecnici incaricati della manutenzione e di altre figure coinvolte nel cantiere. Una volta terminato l'edificio o l'opera, il committente diventa il responsabile della gestione e della manutenzione, ma deve anche garantire che le informazioni contenute nel fascicolo siano accessibili e utilizzabili per la gestione sicura dell'opera nel tempo.

Il fascicolo dell'opera non dovrebbe essere considerato un semplice adempimento burocratico, ma un importante strumento operativo finalizzato alla creazione di un ambiente di lavoro sicuro e protetto. La sua redazione accurata, il continuo aggiornamento e il coinvolgimento attivo dei lavoratori attraverso una formazione costante rappresentano pilastri essenziali per garantire standard elevati di salute e sicurezza nel settore edile.

IV. LA PATENTE A CREDITI

A far riflettere sull'esigenza di contrastare l'elevato numero di incidenti che ancora ad oggi affligge il settore della cantieristica edile, è stata la recente introduzione della c.d. "Patente a Punti", messa in atto dal D.L. n. 19/2024, convertito dalla Legge n. 56/2024, che ha apportato modifiche all'articolo 27⁷² del D.lgs. n. 81/2008, che ad oggi regola solamente "la patente tramite crediti" per imprese e lavoratori autonomi che prestano loro servizio all'interno dei cantieri temporanei o mobili definiti come "qualunque luogo in cui si effettuano lavori edili o di ingegneria civile" elencati all'allegato X del D.lgs. 81/08, passando da un'originaria norma di "premialità" ad una ulteriore "norma di regolarità" formale⁷³.

Questo strumento si affianca alla tradizionale normativa sulla sicurezza, introducendo un meccanismo di accreditamento che coinvolge tanto i lavoratori quanto le imprese, e che mira a premiare comportamenti virtuosi e ad assicurare il rispetto delle normative.

La patente a crediti nasce con l'obiettivo di responsabilizzare le imprese e creare un sistema di incentivi per l'adozione di misure di sicurezza più rigorose.

A regolamentare tale patente oltre all'art. 27 del D.lgs. 81/08 è anche il Decreto Ministeriale n. 132/2024 pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 20/09/2024, che delega all'Ispettorato Nazionale del Lavoro la definizione degli aspetti applicativi per il rilascio e la gestione, e sulle quali è intervenuta la Circolare dell'INL n.4/2024.

Dal 1° Ottobre 2024 sono obbligati al possesso della patente tutte le imprese ed i lavoratori autonomi che operano in senso fisico⁷⁴ nei cantieri temporanei o mobili, ad esclusione di coloro che effettuano mere forniture o prestazioni di natura intellettuale senza alcun coinvolgimento operativo e manuale nel cantiere (architetti, ingegneri, professionisti) il cui lavoro è più che altro teorico e gestionale, e tutte quelle imprese che sono in possesso di attestazione di qualificazione SOA "Società Organismo di Attestazione" rilasciata per una classe pari o superiore alla III categoria, requisito fondamentale per chi opera nell'ambito di lavori pubblici e attesta la capacità di un'impresa ad eseguire lavori in conformità a determinati standard di qualità e sicurezza.

⁷² ora denominato "*Sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi tramite crediti*" in sostituzione alla precedente denominazione "*Sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi*".

⁷³ in "*Diritto della sicurezza sul lavoro - La patente tramite crediti nei cantieri temporanei o mobili: uno strumento di qualificazione delle imprese o di verifica di regolarità?*" di Paolo Pascucci e Maria Giovannone, pag. 299

⁷⁴ Circolare dell'INL del 23 settembre 2024

Quando si parla di Impresa ci si riferisce, certamente all' "impresa esecutrice" definita secondo l'art. 89, comma 1, lett. i-bis) del D.lgs. 81/08 "impresa che esegue un'opera o parte di essa impegnando proprie risorse umane e materiali", ma anche all' "impresa affidataria" definita secondo l'art. 89, comma 1, lett. i) del D.lgs. 81/08 "impresa titolare del contratto di appalto con il committente che, nell'esecuzione dell'opera appaltata, può avvalersi di imprese subappaltatrici o di lavoratori autonomi".

Nel concreto, all'impresa viene assegnata una dotazione iniziale di 30 crediti, un sistema che teoricamente dovrebbe incentivare comportamenti virtuosi, permettendo di accumulare fino a un massimo di 100 punti. Tuttavia, in caso di inadempienze in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro, i crediti possono essere progressivamente decurtati, arrivando a conseguenze estreme come l'impedimento dell'operatività nei cantieri qualora si scenda sotto la soglia critica di 15 punti, rischiando anche sanzioni pari al 10% dell'importo dei lavori.

In questi casi sarà possibile avviare una procedura di recupero, come descrive il D.M. 132/2024, che prevede la valutazione da parte di una Commissione Territoriale che si compone di Rappresentanti dell'Ispettorato e dell'INAIL che analizza il compimento dell'obbligo formativo in materia di salute e sicurezza da parte dei soggetti interessati e dei lavoratori, oltre che l'eventuale realizzazione di investimenti in questo ambito. Questa Commissione viene nominata dal Dirigente dell'Ispettorato competente ed è composta dal Dirigente stesso, 2 funzionari esperti in prevenzione dell'ispettorato e due rappresentanti dell'INAIL, e possono essere invitati a partecipare anche rappresentanti all'ASL e il Rappresentante dei Lavoratori per la sicurezza territoriale.

A far discutere, è il fatto che la norma struttura in maniera precisa e aritmetica questi punti, potendo portare ad un notevole afflusso di cause in tribunale per individuare, soprattutto laddove determinati incidenti comportano la perdita di punti e la perdita della possibilità dell'appaltatore di continuare a lavorare, la vera responsabilità sul fatto accaduto.

Ed inoltre, non sembra irragionevole ipotizzare che la maggior parte delle infrazioni alle norme di prevenzione stabilite dal D.lgs. 81/08 venga spesso "trattata" e risolta tramite lo strumento della prescrizione disciplinato dal D.lgs. 758/1994, arrivando raramente a un contenzioso in sede giudiziaria ed il verificarsi, di conseguenza, che le riduzioni dei crediti risultino poco frequenti⁷⁵.

⁷⁵ in *"Diritto della sicurezza sul lavoro - La patente tramite crediti nei cantieri temporanei o mobili: uno strumento di qualificazione delle imprese o di verifica di regolarità?"* di Paolo Pascucci e Maria Giovannone, pag. 325

Questo può comportare un approccio più orientato all'evitare penalizzazioni che a migliorare realmente le condizioni di sicurezza.

Per ottenere la patente le imprese dovranno soddisfare 6 requisiti fondamentali, tra cui l'iscrizione alla camera di commercio, il possesso del documento di valutazione dei rischi (DVR), il possesso dei documenti unici di regolarità contributiva (DURC e DURF), e l'avvenuta designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione (RSPP).

Da precisare, i requisiti sul possesso di valutazione dei rischi e sulla designazione del RSPP, fondamentali per ottenere la patente, sono anche, in caso di "omessa elaborazione" e di "omessa nomina", presupposti per la decurtazione dei crediti pari a 5 per l'omessa elaborazione del DVR e a 3 per l'omessa nomina del RSPP, questione che fa riflettere in quanto appare anomalo che uno stesso fatto venga considerato sia come requisito fondamentale per ottenere la patente che come elemento per la perdita di punti della stessa⁷⁶.

Un'altra criticità emerge dalla richiesta del DURF, documento il cui rilascio non si ottiene in tempi brevi, e per ottenerlo occorre essere in attività da almeno 3 anni ed aver effettuato versamenti fiscali nel triennio precedente non inferiori al 10% dei ricavi dichiarati, requisiti che non tutte le imprese potrebbero riuscire a soddisfare.

La Patente a Crediti è un documento rilasciato in formato digitale tramite portale dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL), accessibile con SPID o CIE. Possono presentare domanda il Legale Rappresentante dell'Impresa ed il Lavoratore Autonomo, anche rilasciando delega in forma scritta ad un soggetto terzo che dovrà munirsi delle dichiarazioni rilasciate dal Legale Rappresentante dell'Impresa o dal Lavoratore Autonomo, in relazione al possesso dei requisiti richiesti previsti dalla normativa vigente per il rilascio della patente.

Questo nuovo sistema si pone come una valutazione della virtuosità delle imprese, incentivando il rispetto delle normative e guidando i committenti verso appaltatori affidabili. Il che potrebbe prospettare la promozione di un meccanismo che premia economicamente le imprese virtuose, ad esempio con una riduzione dei premi INAIL, potrebbe rendere poco conveniente per i committenti scegliere appaltatori con bassi punteggi.

⁷⁶ in *"Diritto della sicurezza sul lavoro - La patente tramite crediti nei cantieri temporanei o mobili: uno strumento di qualificazione delle imprese o di verifica di regolarità?"* di Paolo Pascucci e Maria Giovannone, pag. 326

Sembra però venir meno l'esigenza di costruire sistemi di qualificazione ad hoc per settori specifici. Nel precedente D.P.R. n. 177/2011 lo stesso articolo sembrava riferirsi ad una regolamentazione puntuale e diversificata per settore, come ad esempio negli ambienti confinati e sospetti di inquinamento, mentre nell'attuale prospettiva, ciò che resta dubbia è l'effettività di queste disposizioni in cui il rischio sembra essere quello di *“aver progettato l'ennesimo, complesso, sistema incentrato su regole uguali per tutti, a discapito di una concreta tutela sul piano sostanziale che necessariamente passa anche dalla peculiarità del settore in cui imprese e lavoratori si trovano ad operare”*⁷⁷, e che si pone come un mero strumento di controllo della regolarità delle imprese e dei lavoratori operanti nei cantieri edili, piuttosto che uno strumento di qualificazione⁷⁸.

⁷⁷ di Giada Benincasa, *“Il D.L. n. 19/2024 tra misure premianti e patente a punti: soluzioni concrete o eccessivo formalismo?”* in Bollettino Speciale ADAPT 10 aprile 2024, n.1, pag. 3

⁷⁸ in *“Diritto della sicurezza sul lavoro - La patente tramite crediti nei cantieri temporanei o mobili: uno strumento di qualificazione delle imprese o di verifica di regolarità?”*, di Paolo Pascucci e Maria Giovannone, pag.330

CAPITOLO III

METODO DI PROGETTAZIONE DEL CANTIERE PER EVITARE INTERFERENZE

I. LA ZONIZZAZIONE DELL'AREA DI CANTIERE

La pianificazione del cantiere è cruciale per la buona riuscita nella realizzazione di un'opera, una gestione efficace permette sia di ottimizzare le risorse disponibili, sia di garantire la sicurezza, la qualità ed il rispetto delle tempistiche previste ricoprendo valore pari a quello che può avere il progetto stesso.

Prima di intraprendere i lavori in un cantiere, è necessario progettare accuratamente la disposizione delle zone che lo compongono e le lavorazioni previste al fine di un buon funzionamento del sistema generale con una corretta organizzazione degli spazi destinati a ciascuna attività, consentendo una buona viabilità interna e rispettando quindi le prescrizioni contenute nel D.Lgs. 81/08 per evitare di andare incontro a situazioni di rischio ed al verificarsi di incidenti pericolosi per i lavoratori.

I criteri per la pianificazione delle lavorazioni in cantiere, distinti in varie zone caratteristiche sono:

1. Area sulla quale deve sorgere la nuova costruzione con adeguata recinzione;
2. Idonea collocazione degli ingressi/uscite;
3. Idonea ubicazione dei baraccamenti (uffici, spogliatoi, servizi igienici);
4. Corretta sistemazione delle attrezzature delle apparecchiature in apposite aree di deposito;
5. Idonea disposizione dei percorsi interni attraverso la viabilità di cantiere (Figura 2).

In relazione alle caratteristiche della costruzione da realizzare e della località, le varie zone del cantiere possono essere differenti e classificate in modo diverso.

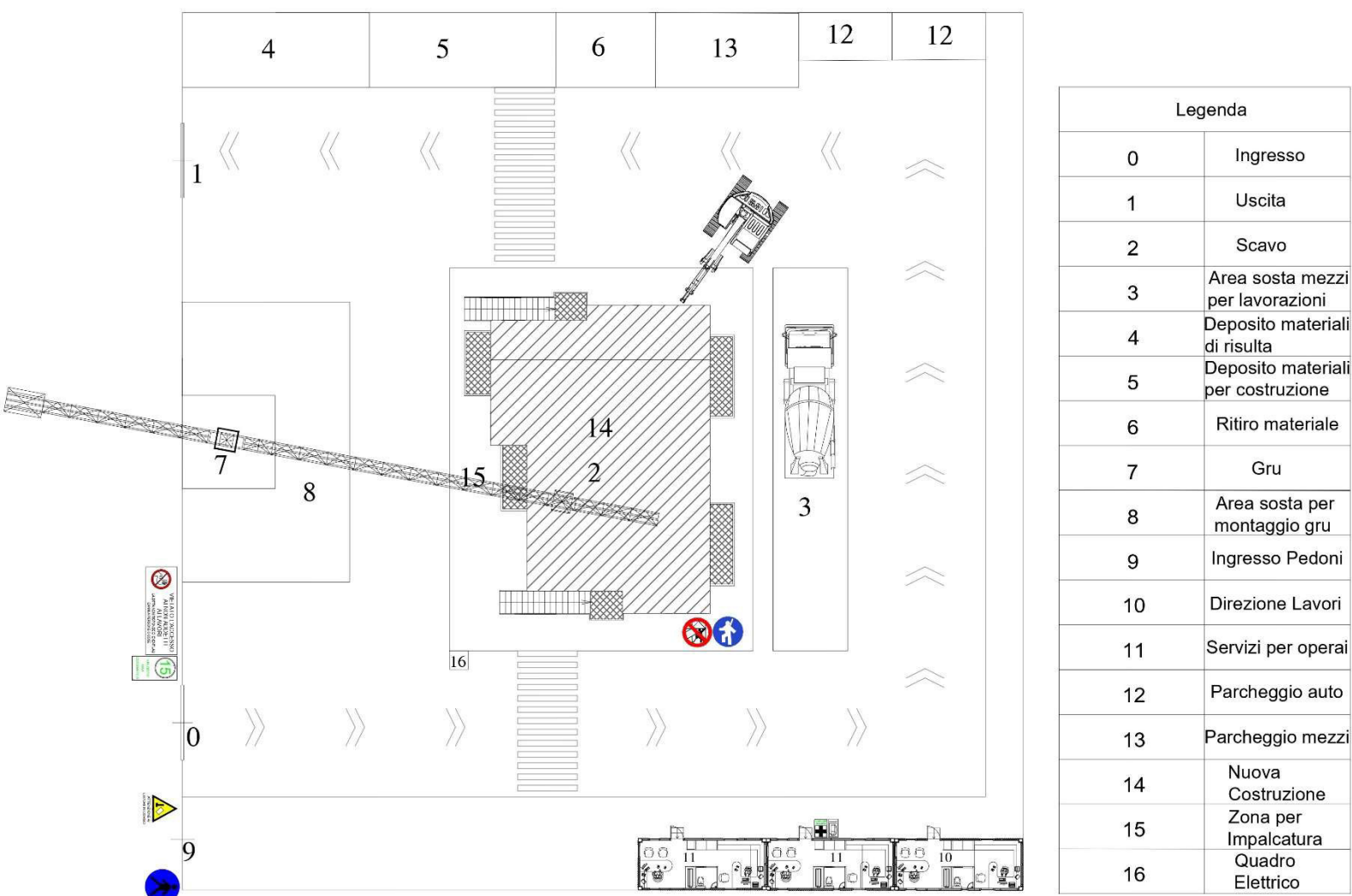


Figura 2: Zonizzazione di cantiere sito in Agugliano Via Santa Veronica Giuliani

L'obiettivo primario della progettazione dell'area di cantiere è quello di non creare interferenze tra le varie zone di cantiere e le attività in esso previste ed è bene che la viabilità interna e gli accessi siano a senso unico e segnalati in modo chiaro ed efficace.

Prima di tutto, una buona zonizzazione consente di separare le aree ad alto rischio da quelle a minor pericolo, riducendo così la probabilità di incidenti e distinguendo le zone di lavoro, di passaggio e di deposito in modo che ogni operazione avvenga in un ambiente sicuro e sotto controllo.

Tale suddivisione facilita la gestione delle risorse e dei materiali, permettendo di allocare

correttamente le attrezzature e i materiali in base alle necessità specifiche di ciascuna area migliorandone l'efficienza, e riducendone anche i tempi di ricerca o spostamento, ottimizzando i flussi di lavoro e consentendo di migliorare la supervisione, poiché il responsabile del cantiere può concentrarsi su aree specifiche, monitorando le attività in modo più mirato.

In sintesi, una corretta zonizzazione di cantiere non è solo una questione di efficienza operativa, ma è prima di tutto una scelta di responsabilità che migliora la sicurezza, la produttività e il benessere dei lavoratori.

II. SEGNALETICA E CARTELLONISTICA

All'esterno del cantiere edile deve essere apposto un cartello informativo che riporti in modo comprensibile tutti i riferimenti sull'opera in corso di costruzione, sulle responsabilità nei lavori e i soggetti coinvolti con contenuti che variano a seconda della tipologia di intervento, pubblico o privato.

Per quanto riguarda le opere pubbliche il cartello informativo deve avere dimensioni minime di 1 metro di larghezza e 2 metri di altezza e tra i dati che deve contenere figurano l'amministrazione competente, il responsabile dell'intervento, il titolo dell'opera e immagini illustrative, nome di progettisti, direttore lavori e impresa appaltatrice, mentre per i cantieri privati, le dimensioni minime del cartello sono di 0,75 metri di larghezza e 1,50 metri di altezza, e devono contenere i nominativi del committente, il direttore lavori, data del titolo abilitativo, ed i vari nominativi dei coordinatori per la sicurezza e progettisti architettonici e strutturali.

Inoltre, all'esterno del cantiere opportunamente recintato, deve essere installata la segnaletica di richiamo ai pericoli localizzati, in relazione alle diverse attività di lavoro, nonché le indicazioni con i divieti e i consigli sui comportamenti da mantenere all'interno dello spazio di cantiere.

La segnaletica di sicurezza all'interno di un cantiere è regolata dalle normative previste dal Decreto Legislativo n. 81/2008, che stabilisce i criteri di sicurezza sul lavoro; in particolare deve essere conforme agli allegati XXV-XXXII del suddetto decreto, che definiscono le caratteristiche specifiche dei cartelli di sicurezza e raccomandano la buona progettazione della segnaletica, leggibile e in buono stato, collocata in quantità sufficiente e in posizione razionale e la sua efficacia non deve essere compromessa dalla presenza di cartelli dello stesso o segnali dello stesso tipo che ne limitino la visibilità.

I cartelli di sicurezza si suddividono in diverse categorie, ciascuna con caratteristiche proprie, come descritto nei seguenti punti (Figura 3):

- **Cartelli di Divieto:** Questi cartelli hanno una forma rotonda e presentano un pittogramma nero su sfondo bianco. Il bordo e la banda rossa, che si sviluppano diagonalmente dalla parte inferiore sinistra verso la destra, devono coprire almeno il 35% della superficie del cartello.
- **Cartelli di Avvertimento:** Hanno una forma triangolare con un pittogramma nero su sfondo giallo. Il bordo è nero e il giallo deve coprire almeno la metà della superficie del cartello.
- **Cartelli di Prescrizione:** Questi cartelli sono rotondi e contengono un pittogramma bianco su sfondo azzurro, con quest'ultimo che deve coprire almeno il 50% della superficie.
- **Cartelli di Salvataggio:** Con forma quadrata o rettangolare, questi cartelli presentano un pittogramma bianco su sfondo verde, dove il verde deve occupare almeno la metà del cartello.
- **Cartelli per Attrezzature Antincendio:** Anche questi cartelli sono quadrati o rettangolari, con pittogramma bianco su fondo rosso, dove il rosso deve coprire almeno il 50% della superficie.

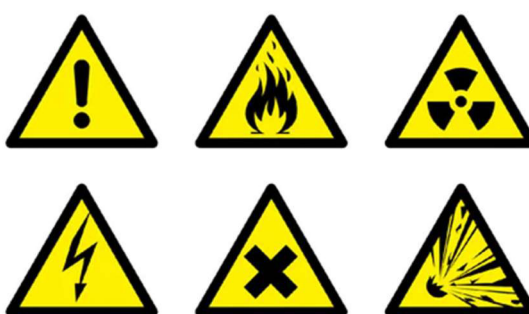
Per quanto riguarda la manutenzione dei cartelli, è fondamentale garantirne la conservazione e l'efficacia nel tempo. I cartelli dovranno essere sottoposti a controlli periodici per verificarne lo stato e, se necessario, sostituiti in caso di deterioramento, obsolescenza o perdita di rilevanza.

Infine, è importante sottolineare che la segnaletica di sicurezza ha un ruolo fondamentale nella prevenzione dei rischi, ma non sostituisce le altre misure di protezione che devono essere adottate per garantire la sicurezza dei lavoratori. La sua funzione è quella di avvisare e orientare, ma le protezioni fisiche e le procedure di sicurezza rimangono imprescindibili.

SEGNALI DI PRESCRIZIONE



SEGNALI DI AVVERTIMENTO



SEGNALI DI DIVIETO



SEGNALI DI SALVATAGGIO



SEGNALI ANTINCENDIO

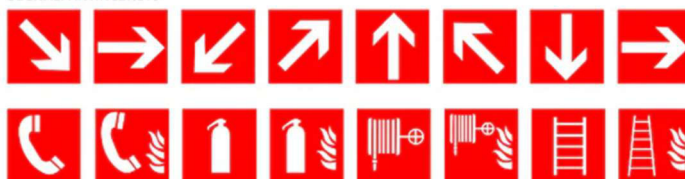


Figura 3: Sintesi dei principali cartelli segnaletici, recepiti dal D.lgs. 81/08 all'allegato XXV

CAPITOLO IV

GLI INCIDENTI SUL LAVORO

I. INCIDENTI SUL LAVORO, LE VITTIME SILENZIOSE

Nonostante gli enormi passi in avanti fatti sul fronte della prevenzione degli infortuni sul lavoro capita ancora troppo spesso di leggere notizie di persone morte mentre svolgevano la loro professione.

La mortalità legata al lavoro continua ad essere un fenomeno all'ordine del giorno. Basti pensare che nei primi nove mesi del 2024, in Italia sono state registrate 776 vittime sul lavoro, di cui 567 durante il proprio lavoro e 209 durante il tragitto casa-lavoro, con una media di 86 decessi mensili. Un dato in aumento rispetto all'anno 2023, che necessita di politiche adeguate nella prevenzione di quella che oggi può essere definita come una vera e propria emergenza sociale.

Sentiamo dire, purtroppo, che "l'Italia muore sul lavoro", una strage silenziosa che riguarda sia il settore agricolo, sia industriale che quello edile. L'età media di chi perde la vita è di 37 anni e i motivi di queste morti bianche, secondo i dati, sono sempre gli stessi: inadeguatezze strutturali, rimozioni delle protezioni, il ribaltamento del trattore in agricoltura e gli incidenti stradali nel trasporto merci per le eccessive ore trascorse alla guida; insomma sono ancora tanti quei lavoratori che ogni giorno rischiano di non tornare a casa la sera e non c'è differenza tra le regioni del nord e del sud Italia⁷⁹.

Il fenomeno rappresenta una vera e propria crisi che affligge il Paese, a cui è necessario rispondere con azioni di monitoraggio, ispezioni e politiche di protezione, in particolare per i lavoratori più vulnerabili: i precari. Come indicato dal Presidente della Commissione Lavoro della Camera: "...iniziare a monitorare i luoghi di lavoro, dai cantieri alle fabbriche significherebbe apprestare maggiori garanzie e tutele a favore dei lavoratori più inesperti, quelli saliti da qualche giorno su un ponteggio o quelli che dovrebbero beneficiare del periodo di formazione"⁸⁰.

I decessi che si verificano a causa di incidenti avvenuti durante o per causa del lavoro vengono definiti morti bianche.

⁷⁹ Clementina Virelli, in: *"Sicurezza sul lavoro e morti bianche"*.

⁸⁰ Intervento di G. PAGLIARINI, del 28 novembre 2006 sul tema: *"L'emergenza delle morti bianche"*.

Le morti bianche sono un modo di dire per parlare delle perdite di vite umane durante le ore di lavoro, il colore sta a indicare che sono morti avvenute perché tutto è chiaro, nel senso che, se si sono verificate è semplicemente perché il caso, la fatalità hanno voluto così: cioè non ci sono responsabili del tragico avvenimento. In realtà, direttamente o indirettamente c'è sempre qualcuno che non può dormire il sonno del giusto. Quindi di "morti nere" si tratta, altroché di "morti bianche"⁸¹. La principale causa, quella più grave, sembra essere la carenza di informazioni e, soprattutto, la formazione insufficiente riguardo ai vari aspetti del lavoro, sia nuovi che consolidati, in particolare per i lavoratori appena assunti, spesso giovani ed inesperti. Non è raro che lavoratori appena entrati nel mondo del lavoro, con scarse conoscenze tecniche, vengano assegnati a compiti di cui, seppur possano conoscerne le basi, non hanno esperienza dei dettagli legati agli imprevisti. Ecco che, quando accade qualcosa di fuori dal comune, il danno può essere devastante.

La seconda causa, più subdola, è legata alla ripetitività del lavoro, che finisce per far perdere al lavoratore la concentrazione necessaria nell'esecuzione delle proprie mansioni. Così, i compiti vengono svolti in modo meccanico e automatico, senza l'attenzione che richiederebbero. Questo vale anche per i lavoratori più esperti. È facile che un piccolo errore, in un attimo di distrazione, possa avere conseguenze irreversibili, fino alla morte.

Le soluzioni non sono particolarmente difficili da attuare; basterebbe che il datore di lavoro applicasse rigorosamente le misure previste dai protocolli di sicurezza.

Il lavoro non va mai affrontato con superficialità, ma con massima concentrazione, mantenendo sempre alta l'attenzione, poiché la ripetitività e la disattenzione sono pronte a colpire.

La prevenzione deve essere la priorità, anticipando anche ciò che, razionalmente, potrebbe sembrare impossibile. Occorre tornare alle radici, mettendo insieme il "maestro" e l'"apprendista", affinché l'esperienza di uno protegga la salute dell'altro.

⁸¹ Mario Zaniboni, riflessioni sull'uso del termine "*morti bianche*", sulla prevedibilità degli infortuni mortali lavorativi, sulle principali cause degli incidenti e sulle possibili soluzioni per prevenirli.

II. STATISTICHE ITALIANE PRIMA E DOPO IL D.LGS. 81/08

Negli anni precedenti all'entrata in vigore del D.lgs. 81/08, lavorare nei cantieri temporanei e mobili era una realtà complessa e rischiosa. Le normative esistenti, pur presenti, non garantivano una protezione sistematica: mancava un coordinamento chiaro tra le figure responsabili e le misure di prevenzione erano spesso lacunose. Gli incidenti, purtroppo, erano frequenti, con infortuni gravi e mortali dovuti alla scarsa formazione, al mancato uso dei dispositivi di sicurezza e alla pressione produttiva.

Con l'arrivo del D.lgs. 81/08, la situazione è cambiata significativamente in quanto è stata introdotta una normativa più completa e dettagliata, con obblighi specifici per tutte le figure coinvolte, dai datori di lavoro ai lavoratori. Ciò ha portato ad un calo significativo degli infortuni nei cantieri, grazie alla maggiore attenzione verso la formazione e l'uso dei dispositivi di protezione individuale.

Dati alla mano e osservando l'andamento dei morti sul lavoro in Italia dal 1951 al 2022, emerge un quadro significativo che riflette non solo l'evoluzione delle condizioni lavorative ma anche l'efficacia delle politiche di prevenzione adottate.

Denunce di infortunio sul lavoro – Periodo di avvenimento 2012-2022

(dati statistici del periodo 2012-2022 aggiornati al 31.10.2023)

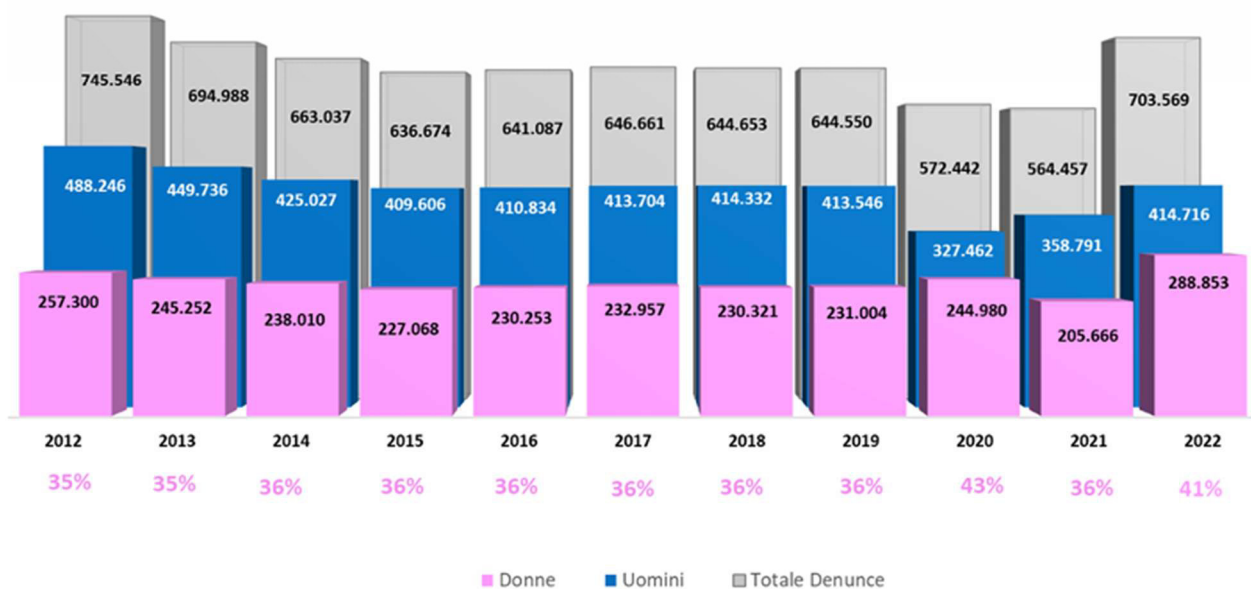


Figura 5: da “*Malattie Professionali e infortuni sul lavoro: I Dati Inail 2003-2023*” a cura di Silvia D’Amario) su www.bollettinoadapt.it, pag. 10

Analizzando questo grafico, si evince sin da subito il lungo arco temporale considerato, che va dal 2012 al 2022, e il modo in cui i dati sulle denunce di infortunio sul lavoro vengono rappresentati. È evidente che si suddividono le denunce in base al genere, distinguendo tra uomini e donne, permettendo di cogliere rapidamente le dinamiche generali e alcune differenze significative tra i due gruppi.

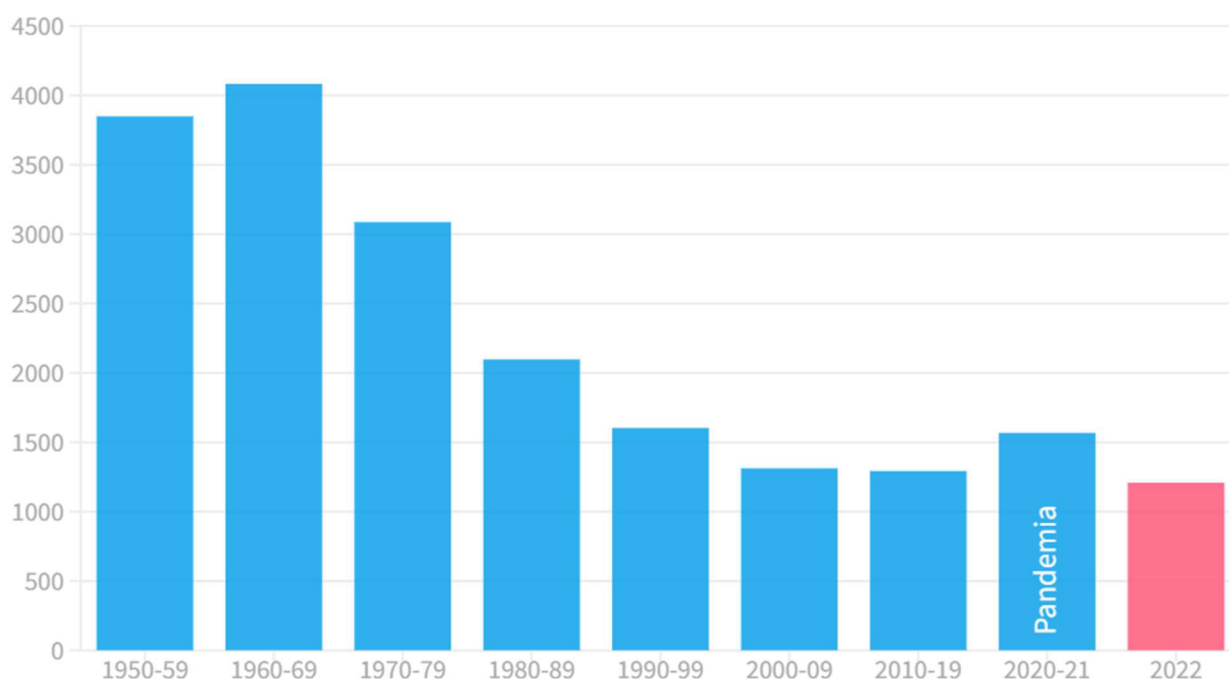
Notando i dati nel loro insieme, sembra chiaro che il numero totale di denunce presenta una certa variabilità nel tempo. Si osserva una diminuzione graduale tra il 2012 e il 2017, seguita da un lieve aumento a partire dal 2018. Tuttavia, il picco evidente del 2020 è ciò che spicca maggiormente, suggerendo un impatto diretto della pandemia di COVID-19. Questo periodo ha visto un incremento notevole delle denunce, specialmente tra le donne, probabilmente legato alla loro maggiore esposizione in settori essenziali, come la sanità e l'assistenza, dove il rischio di contagio era elevato. Riflettendo sulla distribuzione per genere, emerge una chiara differenza: gli uomini hanno sempre registrato più denunce rispetto alle donne. Tuttavia, la percentuale di denunce femminili rispetto al totale rimane costante attorno al 35-36% nella maggior parte degli anni, con un'eccezione significativa nel 2020, quando sale al 43%.

È interessante osservare come le tendenze cambino dopo il 2020, sebbene il numero di denunce totali diminuisca nel 2021 e nel 2022 rispetto al picco pandemico, rimane comunque più alto rispetto ai valori del periodo pre-pandemia.

Questo potrebbe indicare che il mondo del lavoro ha subito trasformazioni durature, sia in termini di rischi che di consapevolezza dei lavoratori riguardo ai propri diritti. Forse il COVID-19 ha portato una maggiore attenzione sui temi della sicurezza e ha indotto un cambiamento culturale nel modo in cui le persone percepiscono gli infortuni sul lavoro.

Sebbene gli infortuni generali sul lavoro rappresentino un fenomeno ampio e variegato, è fondamentale considerare tra questi numeri gli incidenti con esiti mortali determinati dalla mancanza di misure preventive adeguate (Figura 6).

Media annua del numero di infortuni sul lavoro con esito mortale, anni 1951-2022



Fonte: Inail

Figura 6: Serie Storiche Inail dal 1951 al 2017 integrate con gli Open Data e le Relazioni Annuali dal 2018 al 2022

Nei primi decenni del grafico, in particolare negli anni '50 e '60, i numeri erano drammaticamente alti, con circa 4.000 vittime annue.

A partire dagli anni '70, si nota una graduale diminuzione, coincidente con l'introduzione di normative più stringenti e un crescente interesse verso la tutela dei lavoratori.

Tuttavia, gli anni '80 segnano un rallentamento di questa tendenza, con un plateau il quale suggerisce che le politiche adottate non fossero ancora sufficientemente incisive o che la loro applicazione fosse disomogenea.

Con l'avvento degli anni '90 e l'introduzione di misure come il D.lgs. 626/94, si osserva una nuova diminuzione, ulteriormente rafforzata negli anni 2000 grazie al D.lgs. 81/08.

Questo rappresenta una svolta significativa: la sicurezza sul lavoro diventa un tema centrale nelle politiche pubbliche, con un calo netto delle vittime che tocca il minimo storico nei primi anni 2010, scendendo a circa 1.300 decessi.

Tuttavia, negli ultimi anni, il lieve rialzo registrato è preoccupante. Questo suggerisce che, nonostante i progressi normativi, permangono criticità legate a fattori quali l'inosservanza delle norme, la precarietà del lavoro, e l'insufficienza di controlli e sanzioni

Inoltre, il progresso tecnologico, che avrebbe dovuto ridurre ulteriormente i rischi, non è stato sfruttato pienamente in tutti i settori.

Mentre il grafico dimostra chiaramente i benefici delle normative introdotte, non possiamo ignorare che una parte del problema persista ancora, la prevenzione non può limitarsi a essere un obbligo legale ma deve diventare parte integrante della cultura lavorativa.

III. DATI RELATIVI AGLI INFORTUNI NEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI

Analizzando il Rapporto Cresme/Formedil 2024, emerge una significativa riduzione degli incidenti relativi al settore delle costruzioni edili negli ultimi vent'anni in Italia.

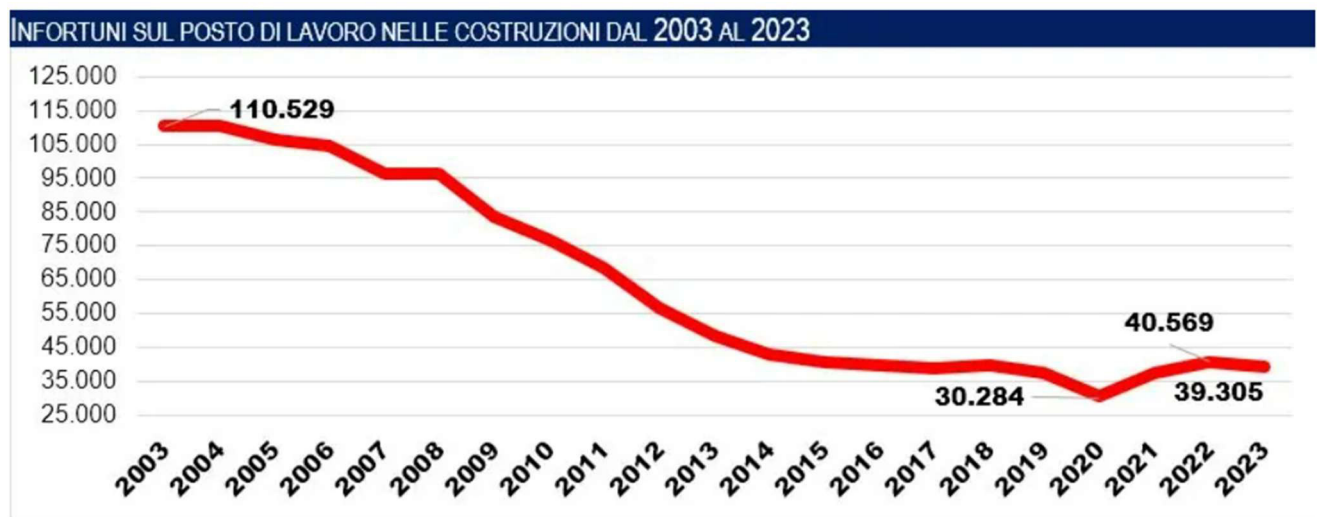


Figura 7: Grafico elaborato da CRESME per FORMEDIL sulla base dei dati INAIL

Nel 2003, si registravano oltre 110.000 infortuni, mentre nel 2023 il numero è sceso a meno di 40.000, con una diminuzione di quasi il 65%.

Anche i decessi sono calati, passando da 329 a 176 nello stesso periodo.

Sebbene questi progressi, il settore edile continua a essere tra i più pericolosi, con un'incidenza di infortuni mortali che rappresenta circa il 30% del totale, un valore cinque volte superiore alla media degli altri settori.

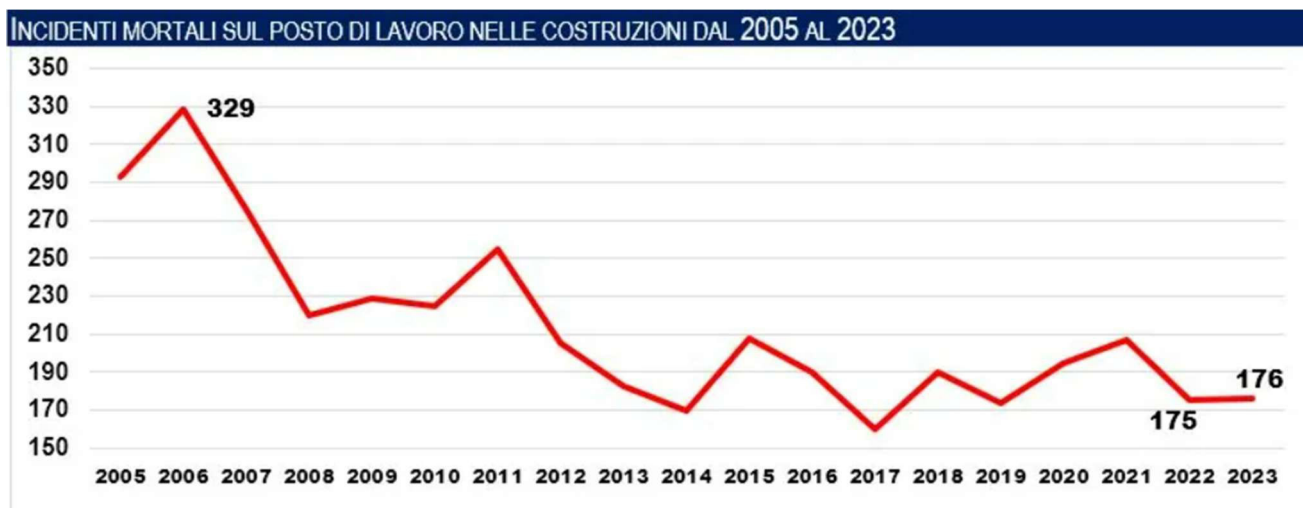


Figura 8: Grafico elaborato da CRESME per FORMEDIL sulla base dei dati INAIL

È interessante notare che il minimo storico degli incidenti si è registrato nel 2020, con poco più di 30.000 casi, seguito da un aumento nel 2022 e una lieve diminuzione nel 2023.

Questo andamento potrebbe essere influenzato da vari fattori, tra cui le misure restrittive adottate durante la pandemia di COVID-19 e la successiva ripresa delle attività.

Nonostante i progressi compiuti, l'Italia rimane indietro rispetto ai paesi del nord Europa in termini di sicurezza nei cantieri.

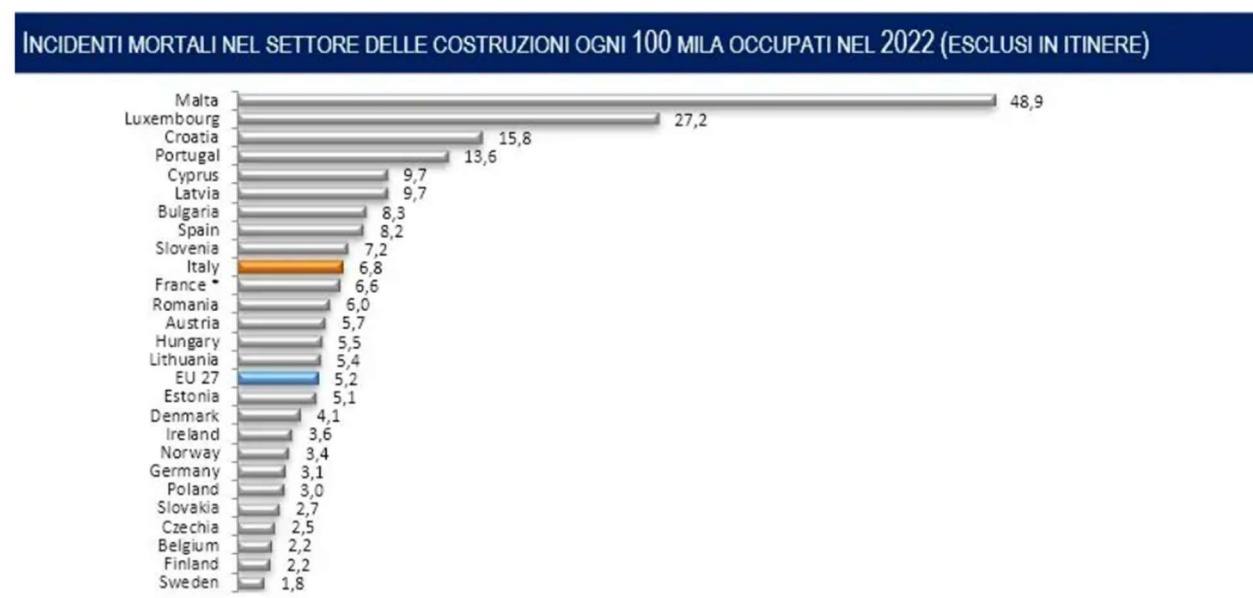


Figura 9: Grafico elaborato da CRESME per FORMEDIL sulla base dei dati INAIL

Esaminando i dati sulla mortalità, emerge che i cantieri italiani presentano un rischio superiore alla media europea, con 6,8 decessi ogni 100.000 lavoratori, rispetto alla media continentale di 5,2 morti per 100.000 occupati.

In particolare, numerosi paesi mediterranei e dell'Est Europa si collocano tra quelli con i tassi di mortalità più elevati. In Francia, la cifra è simile a quella dell'Italia, con un indice di 6,6, mentre in Germania il tasso è significativamente più basso, attestandosi a 3,1.

La Svezia, infine, ha il dato più basso, con soli 1,8 decessi per 100.000 occupati.

È quindi fondamentale continuare a investire in formazione, innovazione tecnologica e cultura della sicurezza per ridurre ulteriormente il numero di incidenti e garantire condizioni di lavoro più sicure per tutti gli operatori del settore edile.

CONCLUSIONI

Il cantiere temporaneo rappresenta un ambiente di lavoro intrinsecamente complesso e in continua evoluzione, dove la variabilità delle condizioni operative e la presenza di numerosi attori rendono la sicurezza una sfida cruciale. In questo contesto, il Decreto Legislativo 81/2008 costituisce un riferimento fondamentale per la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, imponendo obblighi chiari ma non sempre facili da applicare nella pratica.

La normativa, pur avendo introdotto strumenti concreti e principi innovativi, spesso si scontra con difficoltà operative legate alla frammentazione delle responsabilità, alla formazione insufficiente e all'eccessiva burocratizzazione.

Le difficoltà emergono in modo particolare nella gestione del coordinamento tra le figure chiave della sicurezza, quali il datore di lavoro, i coordinatori per la sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione, e i responsabili del servizio di prevenzione e protezione.

Questa pluralità di soggetti, pur necessaria, rischia di creare sovrapposizioni e ambiguità, con conseguente riduzione dell'efficacia delle misure preventive. A ciò si aggiunge la percezione ancora diffusa della sicurezza come un costo anziché come un investimento, una visione che ostacola l'adozione di una cultura partecipativa e condivisa.

La tesi ha voluto approfondire questi aspetti, evidenziando come la sicurezza sul lavoro nei cantieri temporanei e mobili non sia solo una questione normativa, ma un tema che coinvolge dimensioni professionali, sociali e culturali.

L'analisi condotta sottolinea che, nonostante i progressi normativi, il sistema delineato dal D.Lgs. 81/08 presenta ancora significativi margini di miglioramento.

La formazione inadeguata, la mancanza di piani di sicurezza tempestivi e l'insufficienza dei controlli sulle attrezzature e sui dispositivi di protezione rappresentano barriere che impediscono il pieno raggiungimento degli obiettivi preventivi.

Inoltre, l'impatto culturale della normativa resta limitato. La cultura della sicurezza, pur enfatizzata dal D.Lgs. 81/08, fatica a radicarsi nelle aziende, specialmente in quelle di piccole dimensioni o in settori caratterizzati da alta precarietà. Senza un cambiamento culturale profondo, il rischio è che la sicurezza rimanga relegata a un obbligo formale, priva di un reale valore operativo.

È emerso chiaramente come le sfide affrontate non siano soltanto di natura tecnica o regolamentare, ma coinvolgano anche la capacità di adattamento e la sensibilizzazione di tutte le parti interessate.

I dati sugli infortuni e le morti sul lavoro, che continuano a registrare numeri allarmanti, mostrano

che la sicurezza è ancora un obiettivo da raggiungere.

Gli incidenti sul lavoro, che si attestano poco sotto il milione all'anno, e le cosiddette morti bianche, con una media di circa tre al giorno, sono una testimonianza evidente della distanza tra il quadro normativo e la realtà⁸².

La tesi ha evidenziato la necessità di un approccio integrato, capace di combinare innovazione tecnologica, aggiornamenti normativi e una crescente sensibilizzazione culturale.

Solo investendo in formazione adeguata, coordinamento tra le figure responsabili e partecipazione attiva dei lavoratori si potranno ottenere risultati concreti e sostenibili. Inoltre, un sistema di responsabilità più chiaro ed equilibrato, accompagnato da un rafforzamento dei controlli e da incentivi per le aziende virtuose, potrebbe rappresentare un passo decisivo verso un cambiamento significativo.

In conclusione, il D.Lgs. 81/08 resta un pilastro della sicurezza sul lavoro, ma non può bastare da solo per arginare un fenomeno così complesso. La sicurezza sul lavoro richiede un impegno coordinato tra imprese, lavoratori e istituzioni, nonché un'evoluzione culturale che ne valorizzi il ruolo come elemento centrale del benessere lavorativo e sociale. Solo attraverso questo percorso sarà possibile trasformare un obbligo normativo in una pratica condivisa, garantendo un ambiente di lavoro sicuro, equo e sostenibile.

⁸² In *"Diritto della sicurezza sul lavoro - L'evoluzione degli strumenti giuridici volti a favorire l'effettività della prevenzione"*, di Luigi Menghini, pag. 2

BIBLIOGRAFIA

ANGELINI L., *A proposito di costi e oneri per la sicurezza negli appalti (pubblici e privati) e nei cantieri: un puzzle normativo non facilmente componibile*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2/2022;

Appalti, contrattazione collettiva e sicurezza sul lavoro: quali novità ha introdotto la l.n. 56/2024 di conversione del d.l. 19/2024, in *Bollettino ADAPT* 6 Maggio 2024 n.18;

BENINCASA G., Il D.L. n. 19/2024 tra misure premianti e “patente a crediti”: soluzioni concrete o eccessivo formalismo? in *Bollettino ADAPT* 10 Aprile 2024 n.1;

DELEONARDIS N., *Salute e sicurezza dei lavoratori agricoli e posizione di garanzia del datore di lavoro nel meccanismo di condizionalità sociale*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 1/2024;

MARCHESINI L., *La responsabilità del datore di lavoro nella prevenzione delle condizioni di rischio insite nella possibile negligenza, imprudenza o imperizia del lavoratore*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2/2018;

MENGHINI L., *L'evoluzione degli strumenti giuridici volti a favorire l'effettività della prevenzione*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2/2017;

PASCUCCI P., *Le nuove coordinate del sistema prevenzionistico*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2/2023;

PASCUCCI P e GIOVANNONE M., *La patente tramite crediti nei cantieri temporanei o mobili: uno strumento di qualificazione delle imprese o di verifica di regolarità*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2/2024;

Sicurezza sul lavoro e appalti: a che punto è la normativa italiana? in *Bollettino ADAPT* 15 Luglio 2024 n.28;

TULLINI P., *La formazione per la sicurezza sul lavoro*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 1/2017;

VELLA L., *La spettacolarizzazione della sicurezza sul lavoro in un sistema che fatica a farsi comprendere*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2/2023;

ZAMPINI G., *Sicurezza sul lavoro e multidatorialità. Quali soluzioni per la tutela dei lavoratori?* in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2/2024;

SITOGRAFIA

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
www.lavoro.gov.it

INAIL (Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro)
www.inail.it

Normattiva
www.normattiva.it

Portale Edilizia e Sicurezza
www.edilportale.com

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana
www.gazzettaufficiale.it

Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE)
www.ance.it

Portale Ambiente e Sicurezza sul Lavoro
www.ambienterischiosicurezza.it

Qual è l'origine etimologica del termine sicurezza?
www.puntosicuro.it

Testo unico sulla sicurezza sul lavoro
www.brocardi.it

Cass. Pen., sez. IV con sentenza n. 47476/2011

Corte di cassazione n. 56106/2017
www.studiolegaleberto.net

Appalti e Sicurezza sul lavoro, Unione Provinciale agricoltori Siena
https://www.youtube.com/live/5_zJ1Mfd9iw

Corte di Cass. N. 26288 del 2015,
www.studiolegaleberto.it

Corte di Cass. N. 3288 del 2017, e Corte di Cass. N. 34869 del 2017
www.studiolegaleberto.it