

**PROGETTO S&CANTE**  
**STIMA DEI COSTI DELLA NON SICUREZZA NEL SETTORE**  
**DELLE COSTRUZIONI**

**I costi della non sicurezza nel settore delle costruzioni: il caso**  
**del distretto di Ferrara**  
(allegato 5)

A CURA DI MADDALENA COCCAGNA (UNIVERSITÀ DI FERRARA<sup>1</sup>)  
SETTEMBRE 2013

Decreto Direttoriale del 23/12/2009 prot. 22496 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali,  
Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro  
Tema C “Progettazione e sperimentazione di modelli statistico-economici di valutazione dei  
costi della mancata organizzazione e gestione della salute e sicurezza in azienda”

---

<sup>1</sup> Ricercatore td presso il Laboratorio TekneHub del Tecnopolo dell’Università di Ferrara, Dipartimento di Architettura.



La ricerca S&CANTE ha contribuito a mettere in evidenza come i costi per la sicurezza nel settore delle costruzioni non attengano soltanto alla mera computazione degli oneri di cantiere o alla parcella dovuta ai professionisti che si occupano di sicurezza (Coordinatori in primis) ma comprende costi “sistemici” per le imprese che, paradossalmente, diventano evidenti soprattutto quando sanzionati in quanto non spesi (mancata formazione, manutenzione, ecc). E’ utile anche sottolineare che molti di questi costi (p.es. la scelta del medico competente, le visite mediche periodiche o la formazione degli addetti) sono voci di spesa in buona sostanza assimilabili ad un “investimento” del datore di lavoro piuttosto che ad un “costo”, in quanto si tratta di un esborso economico finalizzato ad assicurare nel tempo la migliore rispondenza della squadra di lavoro alle esigenze della professione (e ad evitare rischi dovuti alla mancata sicurezza).

Indubbiamente la crisi economica ha accentuato la tendenza, già diffusa, a “risparmiare” sui costi relativi alla tutela, formazione ed informazione degli addetti, essenzialmente con due motivazioni preponderanti:

a) si tratta di costi che, negli appalti, non sono immediatamente computabili tra gli oneri da fare gravare sulla committenza (in quanto a cura dell’impresa e facenti parte dei suoi requisiti professionali base);

b) sono qualifiche dell’impresa che spesso la committenza tende ad desumere da autodichiarazioni o da documentazioni incomplete (che non vengono integrate per ignoranza e/o per mancanza di un tecnico in grado di verificarle), spesso poste in secondo piano rispetto all’offerta economica di appalto o alla disponibilità di mezzi ed attrezzature.

Si noti come entrambe queste tendenze verrebbero notevolmente limitate da una maggiore attenzione proprio della committenza alle caratteristiche dell’impresa in materia di salvaguardia della sicurezza, meglio se affiancata ad un parallelo incremento dell’affidabilità delle informazioni disponibili (oggi spesso autocertificate).

L’art. 27 del D.Lgs 81/08 pone l’accento sulla necessità di qualificare le imprese, è ovvio però che registrare correttamente questo tipo di informazioni sia indispensabile per monitorare lo stato dell’arte e per supportare la stazione appaltante nella scelta delle ditte più affidabili dal punto di vista della sicurezza. Il forte rallentamento del mercato del lavoro, soprattutto nel settore delle costruzioni, ha messo invece in secondo piano i progetti già avviati di introduzione del “libretto formativo” del lavoratore e della “patente a punti” per le imprese, azioni cui non è stata data ancora l’operatività auspicata.

Oggi, in mancanza di trasparenza su questi parametri minimi (formazione, infortuni, applicazione di sistemi di gestione, ecc), sono i dati raccolti dagli organi ispettivi la lente principale per focalizzare l’andamento della non sicurezza sul lavoro, soprattutto nel settore delle costruzioni che rappresenta una percentuale preponderante dei controlli svolti ogni anno. Il progetto S&CANTE ha quindi elaborato i dati relativi alle ispezioni svolte dalle unità PSAL sul territorio regionale e nazionale, realizzando un’analisi preliminare delle maggiori difformità in materia di sicurezza nel settore edile.

In questa fase iniziale di elaborazione dei dati sono risultate evidenti alcune criticità, soprattutto procedurali, che oggi rendono non troppo efficiente l’aggiornamento periodico dei dati. In primo luogo la mancanza di una piattaforma comune in grado di tenere conto delle segnalazioni locali in tempo reale, affidandole invece a rendicontazioni periodiche e all’uso di software disomogenei. Questo trasferimento del dato da chi lo raccoglie (l’ispettore) alla sua resocontazione distrettuale, provinciale, regionale e nazionale necessita di diversi passaggi intermedi, con un notevole impegno di addetti (non sempre tutti avvezzi all’uso del mezzo informatico). Diverso è il caso degli infortuni (gravi o mortali) che invece vengono direttamente inseriti dall’operatore nel sistema informatico (per Ferrara attraverso il software di Avelco), con piattaforme non totalmente condivise a livello regionale e quindi neppure alla scala nazionale.

La regione Emilia-Romagna ha intenzione di omogeneizzare la raccolta dei dati utilizzando un sistema web comune, il progetto è alle prime fasi e quindi non è possibile dare conto dei suoi

risultati, certamente dovrebbe contribuire a diminuire il margine di errore nell'inserimento delle rilevazioni e stimolare una riflessione comune sui parametri utilizzati per le rilevazioni.

Nel frattempo, come detto, la raccolta dei dati da parte degli operatori avviene con strumenti cartacei e, in casi più rari, informatici (ad esempio tabelle excel), basati su di una "traccia" del tutto locale, spesso diversa da distretto a distretto. Nella fase di sistematizzazione delle informazioni le diverse Unità Operative, pur tenendo conto necessariamente di tutti i parametri nazionali, spesso vi aggiungono altri aspetti utili alla propria gestione interna (nome degli operatori, data dell'invio del verbale alla procura, avvenuto pagamento della sanzione, domanda di rateizzazione, ecc) cioè dati che, in quanto non raccolti centralmente, di fatto non sono soggetti a particolari valutazioni. Su questo tipo di dettaglio si è ad esempio concentrata l'analisi puntuale svolta sul distretto di Ferrara, in quanto le tabelle disponibili permettevano di esaminare alcuni aspetti di "costo" non presenti nel resoconto regionale.

Un ulteriore fattore critico nella gestione delle informazioni che vengono raccolte dagli Enti preposti al controllo è l'assoluta disomogeneità di dettaglio, di comunicazione e di registrazione dei dati che vi è tra di loro. Non usando metodi comuni di raccolta dei dati è praticamente impossibile analizzare in modo completo la procedura sanzionatoria se questa coinvolge più soggetti, impedendo così anche di riconoscere situazioni critiche che coinvolgono singole imprese o di evidenziare difformità ricorrenti nei singoli comparti lavorativi.

La Direzione Territoriale del Lavoro, l'AUSL, i Vigili del Fuoco e la Procura hanno solo nell'eventuale procedimento penale una "fase" di necessaria congiuntura, in tutti gli altri casi in cui non si giunge a giudizio (fortunatamente la maggioranza), è solo l'imprenditore a sapere il numero e l'importanza delle contestazioni che gli vengono rivolte.

E' evidente che la presenza di una "patente di sicurezza" da attribuire alle imprese dovrebbe servire anche a dare evidenza a questo tipo di informazioni (almeno nei casi di rilevanza penale), stimolando i datori di lavoro ad assumere atteggiamenti virtuosi anziché limitarsi a comprendere i costi delle sanzioni fra i "rischi di impresa".

Esaminando i dati che non vengono normalmente convogliati a livello regionale (o almeno non in questa forma) e grazie ad una serie di congiunture organizzative presenti a livello locale, l'analisi del caso del Distretto di Ferrara dell'UO PSAL<sup>2</sup> ha consentito al progetto S&CANTE di entrare nel dettaglio di alcuni fenomeni la cui rilevazione non sarebbe stata altrimenti disponibile in modo così puntuale. L'accesso ad numero maggiore o diverso di dati deriva essenzialmente da:

- a) la raccolta dei dati da parte degli operatori attraverso una tabella comune intranet in formato excel, aggiornata in modo abbastanza regolare dall'operatore che ha svolto l'ispezione e superando quindi l'uso di un modello cartaceo;
- b) l'aggiunta nella tabella locale di alcune informazioni supplementari, in particolare: la segnalazione delle sanzioni che non vengono pagate dalle imprese (e che rendono necessario dare prosieguo al procedimento penale), la richiesta di rateizzazioni da parte dell'imprenditore, la sequenza delle imprese sanzionate durante il medesimo sopralluogo, l'importo della sanzione o contravvenzione comminata (oltre agli articoli sanzionati);
- c) la presenza dal 2012 di un servizio PSAL in ausilio alla Procura della Repubblica del Tribunale di Ferrara, allo scopo di accelerare i procedimenti, che contribuisce all'elaborazione della documentazione utile ad istruire le pratiche penali;

---

<sup>2</sup> L'elaborazione dei dati qui presentati è stata possibile solo grazie alla preziosa collaborazione fornita dall'UO PSAL di Ferrara coordinata dal dott. Valerio Parmeggiani, in particolare attraverso la dott.ssa Isetta Menegatti e la dott.ssa Maria Cristina Rometti. Si ringrazia la dott.ssa Rometti e la Procura della Repubblica di Ferrara (in particolare l'unità coordinata dal Sostituto Procuratore dott. Filippo Di Benedetto) per la disponibilità dimostrata a raccogliere e fornire i dati in materia di sicurezza sul lavoro registrati presso il Tribunale di Ferrara.

d) l'attivazione, dal 2011, di un Protocollo di Intesa per favorire ricerche e formazione in materia di sicurezza che coinvolge il Laboratorio TekneHub (e l'Università di Ferrara nel suo complesso), il Dipartimento di Sanità, il Comune, la Provincia e la sede INAIL di Ferrara. Questo scambio di informazioni estremamente assiduo permette di riconoscere più velocemente eventuali situazioni critiche o difformità ricorrenti, soprattutto nel comparto delle costruzioni, attivando azioni puntuali di monitoraggio, di formazione e di informazione verso gli organi di controllo, i professionisti e le imprese.

I dati disponibili nelle diverse tabelle di resoconto dello PSAL di Ferrara sono state analizzate "caso per caso" e non in modo accorpato, verificando ciascuno degli accadimenti allo scopo di tenere in considerazione di tutti i casi in cui i lavori e le imprese sanzionate avevano a che fare con il settore delle costruzioni, includendo quindi anche le lavorazioni edili o impiantistiche compatibili con le costruzioni svolte presso altre aziende.

Il settore delle costruzioni a Ferrara, pur non essendo l'ambito in cui accade il numero più elevato di infortuni (sono circa il 30% del totale), presenta un'incidenza evidente di difformità (e di sanzioni) se raffrontata a tutti i sopralluoghi svolti dagli operatori PSAL. Gli interventi o i sopralluoghi sui cantieri rappresentano infatti meno della metà di quelli effettuati complessivamente, tuttavia le contravvenzioni comminate sono ben più del 50% ed il loro importo arriva a quasi il 90% del totale<sup>3</sup>.

<b>INFORTUNI RILEVATI DALLO PSAL FERRARA</b> [Comune di Ferrara + Alto Ferrarese]	<b>2011</b>	<b>%</b>	<b>2012</b>	<b>%</b>	<b>2013</b> (I sem)	<b>%</b>
<b>n° infortuni totali registrati PSAL Ferrara</b>	<b>34</b>		<b>52</b>		<b>32</b>	
n° infortuni altri settori	25	73,5	44	84,6	23	71,9
n° infortuni settore costruzioni	9	26,5	8	15,4	9	28,1
<b>COMPARTO DELLE COSTRUZIONI</b>	<b>2011</b>	<b>%</b>	<b>2012</b>	<b>%</b>	<b>2013</b> (I sem)	<b>%</b>
n° INFORTUNI con sanzione penale (art.589-590)	7	77,8	1	12,5	7	77,8
n° INFORTUNI archiviati	2	22,2	7	87,5	2	22,2
n° infortunati: lavoratori	7	77,8	4	50,0	9	100,0
n° infortunati: datore di lavoro, ditta unipers., artigiano	1	11,1	4	50,0	0	0,0
n° infortunati: professionista	1	11,1	0	0,0	0	0,0

La strutturazione stessa del lavoro di cantiere tende poi ad aumentare i costi della non sicurezza, in quanto le sanzioni coinvolgono di frequente più imprese, spesso in relazione ad una stessa difformità (ad esempio l'uso di un ponteggio non idoneo), moltiplicando di fatto gli importi richiesti per ciascuno dei contravvenzionati. Questo fatto risulta evidente se si analizzano i dati di Ferrara relativi al primo semestre 2013, in cui a fronte di 52 sopralluoghi sono state comminate ben 57 sanzioni, con un rapporto contravvenzione/sopralluogo maggiore del 100%. Per valutare il valore complessivo di questi fenomeni è opportuno ricordare che il distretto PSAL di Ferrara rappresenta solo una parte degli interventi sull'intera provincia (seppure quasi il 70%), che a sua volta incide per circa il 22% sul dato regionale<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Solo il 2012 presenta un dato opposto, certamente a causa del terremoto che ha bloccato i cantieri in corso ed ha reso indispensabili azioni di emergenza sulle costruzioni, spostando gran parte dell'attività ispettiva su altri comparti.

<sup>4</sup> Imprese controllate in Emilia-Romagna nel comparto dell'edilizia: 11.694 (media 2009/2011), di cui 8.926, nel 2011, con Ateco F (costruzioni). Fonte dei dati regionali: CRC, *Attività delle aziende USL in materia di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori anno 2011*, Anno 2012 volume 2, Regione Emilia-Romagna, Assessorato Politiche per la Salute, 2012.

<b>INTERVENTI PSAL Distretto di Ferrara</b> [dati PSAL Comune di Ferrara + Alto Ferrarese]	<b>2011</b>	<b>%</b>	<b>2012</b>	<b>%</b>	<b>2013</b> (I sem)	<b>%</b>
<b>n° interventi complessivi registrati PSAL Ferrara</b> (disposizioni, sopralluoghi, contravvenzioni, ecc)	<b>694</b>		<b>221</b>		<b>235</b>	
n° interventi settore costruzioni	279	40,2	68	30,8	75	31,9
n° interventi altri settori	415	59,8	153	69,2	160	68,1
<b>n° sopralluoghi di verifica della sicurezza PSAL Ferrara</b>	<b>382</b>		<b>222</b>		<b>160</b>	
n° sopralluoghi settore costruzioni	172	45,0	68	30,6	52	32,5
n° sopralluoghi altri settori	210	55,0	154	69,4	108	67,5
<b>n° contravvenzioni totali registrate PSAL Ferrara</b>	<b>165</b>		<b>64</b>		<b>79</b>	
n° contravvenzioni settore costruzioni	111	67,3	40	62,5	57	72,2
n° contravvenzioni altri settori	54	32,7	24	37,5	22	27,8
% contravvenzioni <u>rispetto ai sopralluoghi effettuati</u> nel settore costruzioni		64,5		58,8		109,6
% contravvenzioni <u>rispetto ai sopralluoghi effettuati</u> negli altri settori		25,7		15,6		20,4
<b>€ contravvenzioni totali PSAL Distretto Ferrara</b>	<b>224.653</b>		<b>181.425</b>		<b>102.458</b>	
€ contravvenzioni settore costruzioni	196.664	87,5	62.823	34,6	97.755	95,4
€ contravvenzioni altri settori	27.989	12,5	118.602	65,4	4.702	4,6
<b>€ contravvenzioni totali PSAL Provincia di Ferrara</b>	<b>329.492</b>		<b>271.459</b>		<b>173.326</b>	
€ contravvenzioni distretto Ferrara	224.653	68,2	151.425	55,8	102.458	59,1
€ contravvenzioni distretto Cento	24.176	7,3	32.886	12,1	13.546	7,8
€ contravvenzioni distretto Portomaggiore	17.554	5,3	20.146	7,4	1.606	0,9
€ contravvenzioni distretto Codigoro	41.798	12,7	42.002	15,5	35.867	20,7
€ contravvenzioni distretto Copparo	21.311	6,5	25.000	9,2	19.850	11,5

A differenza delle contravvenzioni, le sanzioni amministrative incidono in misura minore nei costi complessivi di mancata sicurezza, in particolare nel settore delle costruzioni, sia in termini numerici sia di importi comminati. Tra le sanzioni amministrative tipiche in ambito edile vi sono quelle che fanno riferimento ad una non conformità delle attrezzature o degli impianti elettrici.

<b>SANZIONI AMMINISTRATIVE (L. 689/81)</b>	<b>2011</b>	<b>%</b>	<b>2012</b>	<b>%</b>	<b>2013</b> (I sem)	<b>%</b>
<b>n° sanzioni amministrative totali UO PSAL Ferrara</b>	<b>39</b>		<b>7</b>		<b>13</b>	
n° sanzioni amm. settore costruzioni	10	25,6	2	28,6	2	15,4
n° sanzioni amm. altri settori	29	74,4	5	71,4	11	84,6
COSTRUZIONI - n° sanzioni Datore di Lavoro	8	80,0	2	100,0	2	100,0
COSTRUZIONI - n° sanzioni Preposto	1	10,0	0	0,0	0	0,0
<b>€ sanzioni amministrative totali UO PSAL Ferrara</b>	<b>16.544</b>		<b>6.126</b>		<b>7.253</b>	
€ sanzioni amm. settore costruzioni	5.078	30,7	1.026	16,8	1.033	14,2
€ sanzioni amm. altri settori	11.466	69,3	5.100	83,2	6.220	85,8
COSTRUZIONI - € sanzioni Datore di Lavoro	4.322	85,1	1.026	100,0	517	50,0
COSTRUZIONI - € sanzioni Preposto	756	14,9	0	0,0	0	0,0
<b>€ sanzioni amministrative PSAL Provincia di Ferrara</b>	<b>20.622</b>		<b>9.698</b>		<b>7.769</b>	
€ sanzioni amministrative distretto Ferrara	16.544	80,2	6.126	63,2	7.253	93,4
€ sanzioni amministrative distretto Cento	1.536	7,4	1.536	15,8	0	0,0
€ sanzioni amministrative distretto Portomaggiore	506	2,5	0	0,0	0	0,0
€ sanzioni amministrative distretto Codigoro	512	2,5	0	0,0	0	0,0
€ sanzioni amministrative distretto Copparo	1.524	7,4	2.036	21,0	517	6,6

La valutazione puntuale che è stata svolta ha posto in evidenza il ricorrere di alcune imprese nel registro delle sanzioni, in parte perché presenti sul territorio con più cantieri durante l'anno ma più spesso a causa dell'abitudine a non rispettare alcune indicazioni di legge (formazione degli addetti, manutenzione delle attrezzature, ponteggi, ecc).

Si noti che l'uso di una piattaforma comune, meglio se nazionale, non solo nella registrazione delle sanzioni penali ma anche delle infrazioni che hanno perso di rilevanza penale (una volta assolte le prescrizioni e pagata la multa) avrebbe una certa utilità nel mettere in evidenza le imprese che più di frequente non rispettano le norme e che quindi andrebbero attenzionate con maggiore severità rispetto a quelle virtuose o a quelle le cui mancanze si limitassero soprattutto a pochi eventi o ad aspetti documentali "formali". Spesso infatti le ditte vedono come "vessatoria" la sanzione applicata a cantieri che pur in assenza di situazioni di grave rischio, risultavano privi di alcune documentazioni, senza tenere conto che per l'ispettore è estremamente difficile stabilire quanto la confusione o la incompletezza degli atti sia un caso fortuito ovvero il riflesso di una cattiva organizzazione del cantiere.

Un ulteriore aspetto procedurale certamente positivo in caso di utilizzo di una piattaforma per la registrazione degli interventi, sarebbe quello di poter valutare in modo omogeneo ed in tempo reale i criteri di applicazione delle sanzioni sul territorio regionale o nazionale. È infatti noto che le imprese contestano agli ispettori di non intervenire nello stesso modo, anche solo in distretti differenti. Questo fenomeno è abbastanza comprensibile se si tiene in considerazione il fattore ambientale, cioè la presenza di elementi che influenzano la possibilità di incorrere in taluni rischi in certe zone piuttosto che altre (scavi, frane, tessuti più o meno industrializzati, ecc).

Per ciò che attiene invece il fattore "umano", fermo restando il rispetto della legge, certamente un monitoraggio ad ampio raggio potrebbe essere utile sia per attenuare eventuali sovrastime o sottostime degli elementi di rischio sia per evidenziare la carenza di personale in certe aree, fatto che rende spesso impossibile una verifica ad ampio raggio soprattutto sui cantieri mobili. La regione Emilia-Romagna sta inoltre provvedendo alla redazione di Linee Guida operative (con annessa modulistica standard), indirizzate ai servizi PSAL, proprio allo scopo di rendere il lavoro di tutti più omogeneo. Alla formulazione di indicazioni almeno regionali è stata affiancata la formazione obbligatoria degli addetti, in larga misura già svolta ma da aggiornare periodicamente.

Nella valutazione dei costi della mancata sicurezza è certamente fondamentale individuare la figura che viene sanzionata, in quanto soggetti diversi hanno ripercussioni più o meno dirette su tutto l'appalto. Il caso tipico è quello del Committente, soprattutto se si tratta di un privato, perché se viene sanzionato a causa di problemi rilevati sul cantiere o nella documentazione tenderà non soltanto ad aumentare il controllo sul soggetto che ritiene responsabile della contravvenzione ma avrà (e diffonderà) di questi un'opinione non certo positiva. In un mercato del lavoro in grande difficoltà la perdita di reputazione di un tecnico o di un'impresa ha un valore non certo secondario.

<b>CONTRAVVENZIONI PSAL FERRARA</b> [dati PSAL Comune di Ferrara + Alto Ferrarese]	<b>2011</b>	<b>%</b>	<b>2012</b>	<b>%</b>	<b>2013</b> (I sem)	<b>%</b>
<b>N° CONTRAVVENZIONI: COMPARTO DELLE COSTRUZIONI</b>						
n° contravvenzioni al Committente	9	8,1	3	7,5	0	0,0
n° contravvenzioni al Coordinatore	19	17,1	2	5,0	16	28,1
n° contravvenzioni al Datore di Lavoro	69	62,2	30	75,0	37	64,9
n° contravvenzioni al Direttore tecnico/Dirigente	3	2,7	1	2,5	1	1,8
n° contravvenzioni al Lavoratore autonomo	6	5,4	1	2,5	0	0,0
n° contravvenzioni al Responsabile dei Lavori	2	1,8	2	5,0	0	0,0
<b>IMPORTI CONTRAVVENZIONI: COMPARTO DELLE COSTRUZIONI</b>						
€ contravvenzioni al Committente	17.302	8,8	3.736	5,9	0	0,0
€ contravvenzioni al Coordinatore	35.428	18,0	3.222	5,1	25.823	26,4
€ contravvenzioni al Datore di Lavoro	131.608	66,9	50.785	80,8	70.324	71,9
€ contravvenzioni al Direttore tecnico/Dirigente	3.736	1,9	1.706	1,4	1.608	34,2
€ contravvenzioni al Lavoratore autonomo	6.172	3,1	156	0,2	0	0,0
€ contravvenzioni al Responsabile dei Lavori	2.418	1,2	3.218	5,1	0	0,0
<b>IMPORTI MEDI CONTRAVVENZIONI: COMPARTO DELLE COSTRUZIONI</b>						
MEDIA € contravvenzione al Committente	1.922		1.245		0	
MEDIA € contravvenzione al Coordinatore	1.865		1.611		1.614	
MEDIA € contravvenzione al Datore di Lavoro	1.907		1.693		1.901	
MEDIA € contravvenzione al Direttore tecnico/Dirigente	1.245		1.706		1.608	
MEDIA € contravvenzione al Lavoratore autonomo	1.029		156		0	
MEDIA € contravvenzione al Responsabile dei Lavori	1.209		1.609		0	

Dal punto di vista meramente statistico, come già accade a livello nazionale e regionale<sup>5</sup>, è il Datore di lavoro ad essere maggiormente sanzionato (circa il 70% dei casi), sia per frequenza delle contravvenzioni sia per il loro importo medio (più di 1.800 €). Tuttavia è sul Coordinatore che gravano probabilmente gli oneri maggiori nel caso di contravvenzione in quanto l'importo delle sanzioni applicate (tra 1.600 e 1.800 €) incide fortemente sul valore dei singoli incarichi. E' da annotare che il dato locale rispetto alla media regionale è decisamente più alto, almeno per ciò che attiene la frequenza delle sanzioni, con una crescita molto evidente nell'ultimo semestre<sup>6</sup>.

Un caso a parte è poi quello del lavoratore, che a livello locale come nazionale non viene quasi mai sanzionato. L'inserimento del mero operatore tra quelli imputabili per la non sicurezza sul lavoro è stata certamente una grande novità apportata dal D.Lgs 81/08 rispetto ai testi previgenti, tuttavia questa novità tarda a trovare applicazione nei fatti. Le motivazioni più comuni sono in parte condivisibili, cioè le gravi carenze che vengono di solito riscontrate nella catena delle responsabilità, dal datore di lavoro fino al lavoratore, "diluiscano" le responsabilità di quest'ultimo, in quanto egli non ha avuto adeguata formazione, informazione e mezzi per poter intervenire. Tuttavia si ritiene che la diffusione a livello nazionale del Testo Unico sulla sicurezza, l'azione dei mezzi di informazione nel comunicare gli infortuni sul lavoro ed anche l'uso (seppure non sia "normato") del semplice buon senso, richiederebbe oggi una maggiore

<sup>5</sup> A livello regionale, in edilizia, il Datore di Lavoro/Dirigente vengono sanzionati in circa l'81,5% dei casi, il Coordinatore il 10,5% ed il Committente il 4,9%.

<sup>6</sup> Il dettaglio regionale è meno aggiornato (2011) e quindi non è dato sapere se vi è stato un aumento così evidente anche alla macroscale, certamente la figura del Coordinatore è centrale nel Testo Unico e quindi difficilmente riesce ad esimersi da eventuali contestazioni in caso di contravvenzioni. Occorrerebbe però anche su questo una più specifica riflessione, nazionale, allo scopo di individuare le modalità più opportune per distinguere le responsabilità specifiche delle imprese e della Direzione Lavori dato che il Coordinatore non può evidentemente presidiare perennemente il cantiere.



severità anche nei confronti del lavoratore, che potrebbe così ragionare anche in termini di costi benefici quando si accinge (o gli viene imposto) un comportamento difforme alla legge.

Un ulteriore aspetto di interesse, soprattutto in questo periodo di crisi economica, è la richiesta da parte di molte imprese della rateizzazione della sanzione, anche nel caso di cifre relativamente piccole. Si noti che la rateizzazione di una sanzione penale non sarebbe espressamente prevista per legge<sup>7</sup> ma viene tacitamente accettata da molti Enti territoriali, in accordo con la Procura di riferimento, proprio per l'esigenza di non appesantire gli oneri a carico delle imprese sanzionate. È chiaro infatti che approntare nei tempi prescritti tutte le operazioni utili a mettere in sicurezza in cantiere (e che la ditta aveva mancato di realizzare) mal si concilia con la necessità di pagare anche la sanzione nella stessa scadenza temporale.

<b>CONTRAVVENZIONI PSAL FERRARA</b> [dati PSAL Comune di Ferrara + Alto Ferrarese]						
	2011	%	2012	%	2013 (I sem)	%
<b>COMPARTO DELLE COSTRUZIONI</b>						
n° contravvenzioni PAGATE	94	84,7	35	87,5	56	98,2
n° contravvenzioni NON PAGATE	15	13,5	4	10,0	1	1,8
n° contravvenzioni ANNULLATE	2	1,8	1	2,5	0	0,0
n° singole ditte contravvenzionate	105		39		54	
MEDIA delle contravvenzioni per ditta	1,06		1,03		1,06	
<b>SANZIONI AMMINISTRATIVE (L. 689/81)</b> [dati PSAL Comune di Ferrara + Alto Ferrarese]						
	2011	%	2012	%	2013 (I sem)	%
<b>COMPARTO DELLE COSTRUZIONI</b>						
n° sanzioni PAGATE	6	60,0	2	100,0	2	100,0
n° sanzioni NON PAGATE	3	30,0	0	0,0	0	0,0
n° sanzioni ANNULLATE	1	10,0	0	0,0	0	0,0
€ sanzioni PAGATE	3.298	64,9	1.026	100,0	517	100,0
€ sanzioni NON PAGATE	1.780	35,1	0	0,0	0	0,0

Occorre tenere in considerazione che se un'impresa viene contravvenzionata perché non ha svolto le visite mediche periodiche, non ha formato gli addetti secondo gli standard minimi di legge, non ha fatto manutenzione alle attrezzature e così via, questa avrà evidentemente "risparmiato" nel tempo le cifre relative ai diversi interventi (a differenza delle aziende virtuose che tali azioni le hanno svolte regolarmente). Tuttavia, in caso di sanzione, la ditta si troverà a dover pagare gli importi richiesti da ognuna di queste attività in tempi brevi o brevissimi.

Nel momento infatti in cui un'impresa viene sanzionata a causa di un'attrezzatura priva dei requisiti di legge (la verifica periodica, la manutenzione di un cavo elettrico o di una presa, il ripristino di una protezione, ecc), questa apparecchiatura sarà in genere posta in stato di fermo (e quindi non potrà essere utilizzata, causando un rallentamento del cantiere), dovrà essere svolta la manutenzione prevista (ove possibile) oppure dovrà essere acquistato un nuovo apparecchio, seguendo necessariamente i tempi che tali operazioni prevedono. Quindi il fatto di dovervi sommare subito la sanzione di legge, è un aggravamento dei costi che incide

<sup>7</sup> Viene spesso consentita la rateizzazione del pagamento delle somme dovute analogicamente a quanto stabilito in via generale per le sanzioni amministrative, dall'art. 26 della Legge 689/91 e per la pena pecuniaria eventualmente inflitta in sede di condanna penale, a sua volta rateizzabile a norma dell'art.133 ter C.P. Le Procure tendono quindi a considerare ingiustificato il divieto di rateizzazione nel caso del reato (comunque penale) sanzionato dal D.Lgs 81/08, dato che è già consentito dilazionare i pagamenti negli altri casi suddetti. E' tuttavia da sottolineare che sia il Procuratore Guariniello sia alcune recenti sentenze di Cassazione (ad esempio Cass. Sez. III n. 48798 del 17.12.2012) hanno ribadito più volte che in tema di prevenzione infortuni ed igiene del lavoro il termine di trenta giorni entro il quale deve avvenire il pagamento della somma determinata a titolo di oblazione amministrativa ha natura perentoria ed improrogabile. Pertanto la rateizzazione, seppure diffusa, non può essere considerata dovuta.

puntualmente sul bilancio e che tra l'altro viene difficilmente supportata da un prestito bancario (a causa della cattiva reputazione che la sanzione comporta rispetto all'affidabilità dell'impresa).

Un caso simile è quello della mancata formazione degli addetti: se durante un sopralluogo si riscontra che non sono presenti addetti qualificati per svolgere una certa mansione, occorre necessariamente interrompere il cantiere o provvedere ad un subappalto, in attesa che il personale della ditta contravvenzionata sia in grado, se possibile, di dotarsi delle attestazioni e dei dispositivi minimi per poter svolgere in proprio quel compito (lavoro sui ponteggi, preposto ai ponteggi, gruista, carrellista, ecc).

Questa "penalizzazione" sul campo viene in realtà a riequilibrare (seppure in pochi casi) la distorsione del mercato provocata dalle imprese che lavorano nei cantieri in difformità alle disposizioni minime di legge e che quindi si pongono ogni giorno in "concorrenza sleale" a quelle che tengono invece conto, nei costi delle opere o nei ribassi offerti al committente, dei costi che sostengono per qualificarsi e per lavorare in sicurezza. Non è quindi condivisibile la linea tenuta da certe imprese (e da associazioni di imprese) che denunciano sistematicamente come vessatorio, in periodo di crisi, sanzionare coloro che "non riescono" ad adeguarsi agli standard minimi di legge (intesi come "oneri").

L'entrata in vigore del D.Lgs 81/08 e le successive modifiche ad esso apportate dal D.Lgs 106/09 hanno profondamente mutato le priorità attribuite alle singole disposizioni di legge, calibrando di conseguenza anche l'apparato sanzionatorio. A distanza di cinque anni sarebbe quindi utile una riflessione (almeno con canoni regionali) sull'uso di metodiche comuni da applicare ai casi più diffusi di violazione, anche attraverso una combinazione di più fattori: valutazione di aspetti sanzionabili "formali", operativi o strutturali all'impresa, numero di infrazioni effettivamente registrate sul cantiere, reiterazione nel tempo delle medesime difformità, ecc. La lettura dei dati nazionali, regionali e locali evidenzia infatti una grandissima difformità di giudizio da parte dei singoli Enti ed Unità Operative, che contano un numero di sopralluoghi e di violazioni distribuiti su casistiche ricorrenti, ma con *range* ampi nel sanzionamento.

A conclusione dell'analisi svolta sui dati raccolti presso lo PSAL di Ferrara, anche grazie alla collaborazione dell'Unità Operativa con la Procura della Repubblica locale, è stato possibile completare l'analisi dei procedimenti esaminando il loro decorso penale.

I dati esaminati a livello locale non hanno permesso di "seguire" nel dettaglio tutti i casi in precedenza rilevati dall'AUSL e quindi passati per competenza alla Procura, in quanto i tempi di registrazione ed avvio delle singole pratiche penali sono fortemente dilazionate nel tempo<sup>8</sup>. Tuttavia è stato esaminato il corpus dei procedimenti trattati dalla Procura di Ferrara negli ultimi tre anni (esclusivamente nell'ambito della mancata sicurezza nel settore delle costruzioni), ricavandone informazioni interessanti sull'andamento statistico dei procedimenti cui la giustizia ha deciso o meno di dare seguito (archiviati, rinviati a giudizio, ecc).

---

<sup>8</sup> E' importante ricordare che, a seguito del terremoto di maggio 2012, ogni attività svolta sul territorio è stata ovviamente adattata ad esigenze del tutto straordinarie, ciò a comportato una evidente flessione nel numero di sanzioni rilevate ed annotate nel settore delle costruzioni (gran parte delle operazioni di messa in sicurezza dei fabbricati sono state svolte in emergenza, senza approntare veri e propri cantieri e spesso in parallelo con squadre di operatori pubblici o Vigili del Fuoco). In parallelo l'Unità Operativa di Ferrara ha impegnato alcuni dei propri addetti in ausilio agli Uffici della Procura della Repubblica, in che ha consentito (in parte nel 2011 ma soprattutto nel 2012) di dare seguito ad un gran numero di casi in sospenso, aumentando di fatto la somma delle procedure mediamente esaminate dal Tribunale in materia di sicurezza nelle costruzioni. La presenza di casi eccezionali, il cui valore viene ragionevolmente compensato in una valutazione del triennio, non diminuisce l'importanza del dato relativo all'incidenza delle tipologie di costo per la non sicurezza di volta in volta segnalate.

Un primo esame è stato svolto sui casi di infortuni nel settore delle costruzioni (lesioni colpose o mortali), fortunatamente in numero assai minore rispetto al totale delle violazioni con rilevanza penale (poco meno del 15%). Si noti che in questi eventi il fatto che l'infortunato o il deceduto sia una ditta unipersonale (artigiano, professionista, ecc) rende automatica l'archiviazione del fatto, almeno nei casi in cui non sussista la corresponsabilità di un altro soggetto e sia stata presentata querela di parte (fatto che ha ancora maggiore importanza in sede civile che penale).

<b>PROCEDIMENTI PENALI PRESSO LA PROCURA DELLA REPUBBLICA DI FERRARA (Sicurezza Lavoro, Settore Costruzioni)</b>	<b>2011</b>	<b>%</b>	<b>2012</b>	<b>%</b>	<b>2013 (I sem)</b>	<b>%</b>
<b>COMPLESSIVI</b>	<b>307</b>		<b>454</b>		<b>296</b>	
<b>art. 589 (infortuni mortali)</b>	<b>4</b>	<b>1,3</b>	<b>2</b>	<b>0,4</b>	<b>6</b>	<b>2,0</b>
art. 589 ARCHIVIATI per mancanza di condizioni	0	0,0	0	0,0	2	0,7
art. 589 ARCHIVIATI per infondatezza notizia di reato (art. 408)	2	0,7	1	0,2	2	0,7
art. 589 ARCHIVIATI per altro motivo (art. 411)	0	0,0	1	0,2	0	0,0
art. 589 RINVIO A GIUDIZIO ORDINARIO (art.416 e L.479/99 per monocratico)	2	0,7	0	0,0	2	0,7
<b>art. 590 (lesioni colpose)</b>	<b>40</b>	<b>13,0</b>	<b>93</b>	<b>20,5</b>	<b>38</b>	<b>12,8</b>
art. 590 TRASMISSIONE atti per competenza (art.54 e ss CPP)	1	0,3	2	0,4	0	0,0
art. 590 DATA UDIENZA dibattimentale (art. 160 disp. Att. CPP)	0	0,0	0	0,0	1	0,3
art. 590 RIUNITI AD ALTRO PROCEDIMENTO (art.17)	1	0,3	4	0,9	1	0,3
art. 590 ARCHIVIATI per mancanza di condizioni	6	2,0	14	3,1	1	0,3
art. 590 ARCHIVIATI per infondatezza notizia di reato (art. 408)	20	6,5	33	7,3	20	6,8
art. 590 ARCHIVIATI per altro motivo (art. 411)	1	0,3	2	0,4	2	0,7
art. 590 ARCHIVIATI per prescrizione	1	0,3	0	0,0	0	0,0
art. 590 ARCHIVIATI per essere ignoto l'autore del reato (art. 415)	0	0,0	4	0,9	0	0,0
art. 590 DECRETO PENALE di condanna (art. 459)	0	0,0	30	6,6	9	3,0
art. 590 RINVIO A GIUDIZIO ORDINARIO (art.416 e L.479/99 per monocratico)	1	0,3	0	0,0	0	0,0
art. 590 applicazione della PENA SU RICHIESTA (art.444)	0	0,0	1	0,2	1	0,3
art. 590 inviati al TRIBUNALE per giudizio ordinario (artt. 550-552)	9	2,9	3	0,7	3	1,0

Analizzando poi i casi scaturiti da contravvenzioni ai sensi del Testo Unico (più dell'80% delle violazioni totali), è stato possibile evidenziare come circa il 40% di questi perda il proprio valore "penale" in quanto il reo interviene nei tempi previsti su quanto prescritto dalla sanzione e gli è quindi consentito pagare solo ¼ del massimo della contravvenzione, mantenendo anche la possibilità (almeno nell'ambito locale esaminato) di rateizzare quanto dovuto.

Alcune imprese non assolvono però alle prescrizioni, non completano il pagamento delle rate oppure non pagano del tutto, attivando quindi il procedimento penale per il quale erano state sanzionate. Questi casi si possono concludere con l'archiviazione dell'atto (meno del 15% dei casi) o con il pagamento diretto alla Procura al ricevimento della notifica (il 25/30% delle violazioni), l'importo viene però aumentato da ¼ ad almeno ⅓ del massimo prescritto.

<b>PROCEDIMENTI PENALI PRESSO LA PROCURA DELLA REPUBBLICA DI FERRARA (Sicurezza Lavoro, Settore Costruzioni)</b>	<b>2011</b>	<b>%</b>	<b>2012</b>	<b>%</b>	<b>2013 (I sem)</b>	<b>%</b>
<b>COMPLESSIVI</b>	<b>307</b>		<b>454</b>		<b>296</b>	
<b>NOTIZIE DI REATO D.Lgs 81/08</b>	<b>263</b>	<b>85,7</b>	<b>359</b>	<b>79,1</b>	<b>252</b>	<b>85,1</b>
D.Lgs 81/08 RIUNITI AD ALTRO PROCEDIMENTO (art.17)	1	0,3	1	0,2	0	0,0
D.Lgs 81/08 TRASMISSIONE atti per competenza (art.54 e ss CPP)	0	0,0	1	0,2	0	0,0
D.Lgs 81/08 DATA UDIENZA dibattimentale (art. 160 disp. Att. CPP)	0	0,0	0	0,0	2	0,7
D.Lgs 81/08 ARCHIVIATI per mancanza di condizioni	1	0,3	4	0,9	1	0,3
D.Lgs 81/08 ARCHIVIATI per infondatezza notizia reato (art. 408)	24	7,8	1	0,2	1	0,3
<b>Totale procedimenti ARCHIVIATI senza alcun pagamento</b>	<b>25</b>	<b>17,9</b>	<b>5</b>	<b>13,2</b>	<b>2</b>	<b>9,8</b>
D.Lgs 81/08 ARCHIVIATI per estinzione per oblazione (art. 411), con pagamento di 1/4 del massimo della contravvenzione PSAL	139	45,3	151	33,3	105	35,5
D.Lgs 81/08 ARCHIVIATI per estinzione per oblazione, con pagamento di 1/3 del massimo su sanzione dalla Procura	82	26,7	108	23,8	93	31,4
D.Lgs 81/08 DECRETO PENALE di condanna (art. 459), con pagamento di 1/2 del massimo su decreto penale, arrotondato alle migliaia €	15	4,9	89	19,6	48	16,2
Procedimenti inviati al TRIBUNALE per giudizio ordinario (artt. 550-552)	1	0,3	2	0,4	2	0,7
Procedimenti applicazione o modifica delle MISURE CAUTELARI REALI	0	0,0	2	0,4	0	0,0
Totale procedimenti RINVIATI A GIUDIZIO	28	9,1	97	21,4	56	18,9
Altro	3	1,0	38	8,4	13	4,4
<b>TOTALE Procedimenti penali con SANZIONE</b>	<b>249</b>		<b>356</b>		<b>254</b>	
% Procedimenti penali con SANZIONE sul Totale complessivo		<b>81,1</b>		<b>78,4</b>		<b>85,8</b>

I casi rimanenti (a Ferrara fino al 15%) vengono mandati a dibattimento, con notevole allungamento del procedimento ed un parallelo aumento di costi. È naturalmente possibile che vi sia un'assoluzione dell'imputato (anche se ciò avviene in genere per archiviazione, nelle fasi precedenti del procedimento) ma è facile che venga invece ribadita la sanzione originale, che sarà però calcolata dal giudice a partire dalla ½ del massimo previsto, cui si aggiungono poi la sanzione penale se c'è un infortunato (fissata di solito in 15.000 €), le spese processuali e quelle di difesa.

<b>CONTRAVVENZIONI PSAL FERRARA [interpolazione dati PSAL e Procura di Ferrara]</b>	<b>2011</b>	<b>%</b>	<b>2012</b>	<b>%</b>	<b>2013 (I sem)</b>	<b>%</b>
<b>COMPARTO DELLE COSTRUZIONI</b>						
€ contravvenzioni PAGATE	156.208	79,4	55.993	89,1	87.739	89,8
€ contravvenzioni NON PAGATE	40.456	20,6	6.830	10,9	10.017	10,2
€ contravvenzioni NON PAGATE e ricalcolate dalla Procura	77.000	190,3	13.000	190,3	20.000	199,7
€ contravvenzioni ricalcolate Procura DEFINITIVE	9.000		0		0	
€ contravvenzioni ricalcolate Procura IN CORSO	68.000		13.000		20.000	
€ AUMENTO contravvenzione per non pagamento diretto al momento della sanzione PSAL	36.544		6.170		9.984	
% AUMENTO sul totale dell'importo relativo a contravvenzioni non pagate		18,6		9,8		10,2

In generale si può quindi dedurre che la presenza della facoltà di rateizzazione, spesso concessa a livello locale, oltre al necessario intervento di un supporto legale all'impresa (che andrebbe ovviamente remunerato) tende a scoraggiare il pagamento non tempestivo della sanzione. Tuttavia se si tiene conto che sono spesso gli artigiani e piccole aziende in crisi i soggetti che tendono a "risparmiare" sulla sicurezza, è chiaro che poi quando vengono contravvenzionati avranno serie difficoltà a pagare e può capitare che lo facciano prima di essere rinviati a giudizio, quindi aumentando di qualche mese il termine ultimo di pagamento a fronte di un incremento dell'importo solo dell'8% (cioè la differenza fra  $\frac{1}{4}$  ed  $\frac{1}{3}$  del massimo di legge).

Lo stesso si può dire probabilmente delle aziende che "resistono" alla contestazione e che decidono di affrontare i diversi gradi di giudizio, pagando quindi anche la propria assistenza legale. In questi casi è ovvio che vi può essere una qualche "convenienza" economica solo nei casi in cui il 25% minimo dell'aumento della sanzione rispetto a quanto originariamente concesso sia maggiore del valore della propria assistenza legale. Si suppone comunque che si tratti di casi in cui la contravvenzione è stata comminata parallelamente alla registrazione di un infortunio più o meno grave, quindi situazioni in cui l'evidenza o meno della responsabilità del singolo può avere anche un qualche valore negli probabili e paralleli procedimenti civili.