

Piano Sostitutivo di Sicurezza: da obbligo normativo a parametro sostanziale di responsabilità

Il Piano Sostitutivo di Sicurezza non è più obbligatorio, ma resta centrale nella gestione del rischio nei cantieri. Vediamo l'evoluzione normativa, gli orientamenti della giurisprudenza e il nuovo ruolo del PSS tra organizzazione della sicurezza e qualità negli appalti pubblici

di [Francesca Levato](#) – 24.03.2026

In questo contributo, cerchiamo di fare un quadro completo della situazione legale del Piano Sostitutivo di Sicurezza. Ci concentriamo sulla sua evoluzione nel tempo, su come è utilizzato oggi nei contratti pubblici, se è obbligatorio, se la stazione appaltante può richiederlo durante le gare d'appalto e sull'importanza del cosiddetto PSS tipologico.

Il Piano Sostitutivo di Sicurezza è un esempio di come il modo di pensare alla sicurezza nei cantieri sia cambiato negli ultimi trent'anni. All'inizio, era una regola rigida e precisa, ma oggi è diventato più flessibile e meno formale, anche se non meno importante. Questo è particolarmente vero se consideriamo le sentenze recenti e le pratiche amministrative.

Piano Sostitutivo di Sicurezza: dalle origini alla perdita di tipicità

Il Piano Sostitutivo di Sicurezza è nato negli anni '90, con la Legge Merloni del 1994, con una funzione molto concreta: quella di garantire la sicurezza nei cantieri dove non era previsto il Piano di Sicurezza e Coordinamento. Il suo scopo era quello di evitare vuoti di tutela, **sostituendosi al Piano di Sicurezza e Coordinamento** nei casi in cui quest'ultimo non era obbligatorio, ad esempio nei cantieri con un'unica impresa esecutrice.

La sua disciplina viene poi definita dal d.P.R. n. 222/2003 e dall'art. 131 del d.Lgs. n. 163/2006, che ne sanciva l'obbligatorietà. La giurisprudenza ha confermato questa impostazione ed in particolare, la Cassazione civile ha chiarito, più volte, che il Piano Sostitutivo di Sicurezza costituiva un vero e proprio obbligo dell'appaltatore in assenza di Piano di Sicurezza e Coordinamento. Con il d.Lgs. n. 81/2008, il Piano Sostitutivo di Sicurezza non venne più disciplinato autonomamente, ma i suoi contenuti sono ad oggi recepiti solo nell'Allegato XV, segno della sua rilevanza solo di natura tecnica e non sostanziale di merito.

La svolta arriva nel 2016: il d.Lgs. n. 50/2016 abroga l'art. 131 e non riproduce più la disciplina del Piano Sostitutivo di Sicurezza determinandone, da quel momento, la perdita di tipicità normativa. Il successivo d.Lgs. n. 36/2023 ha confermato questa impostazione, non prevedendolo tra gli atti obbligatori.

Il quadro attuale: nessun obbligo, ma una funzione che resta. Oggi il Piano Sostitutivo di Sicurezza **non è più obbligatorio per legge**.

Tuttavia, il sistema della sicurezza nei cantieri non presenta alcun vuoto, perché restano pienamente vigenti con l'obbligo di redazione del Piano Operativo di Sicurezza; con l'obbligo del Piano di Sicurezza e Coordinamento nei casi previsti e con il principio generale di valutazione e gestione dei rischi.

In questo contesto, il Piano Sostitutivo di Sicurezza sopravvive solo debolmente come strumento atipico: non imposto dalla legge, ma coerente con i principi del d.Lgs. n. 81/2008 e con l'organizzazione della sicurezza nei cantieri. La prassi tecnica e amministrativa continua infatti a utilizzarlo, soprattutto nei cantieri mono-impresa, come documento capace di offrire una visione complessiva e strutturata dei rischi.

La giurisprudenza recente: il primato della sostanza

La vera chiave di lettura del Piano Sostitutivo di Sicurezza oggi si trova nella giurisprudenza, in particolare in quella penale ma anche in quella civile.

La **Cass. civ., Sez. I, 2 marzo 2021, n. 5659** ha chiarito, con riferimento al sistema previgente, che il PSS costituiva obbligo dell'appaltatore in assenza di PSC ed aveva natura anche contrattuale. Tale principio conserva rilevanza in quanto evidenzia la **possibile fonte negoziale dell'obbligo di PSS**. Il piano di sicurezza costituisce parte integrante del contratto di appalto, non si tratta, quindi, di un mero allegato tecnico, ma di un elemento che incide direttamente sulla validità del contratto, sull'equilibrio delle prestazioni e sull'allocazione delle responsabilità.

Questo è il primo dato di grande rilievo: la sicurezza entra nel contratto, non resta fuori come obbligo esterno. Il PSS è richiesto quando non ricorrono i presupposti per PSC e piano generale di sicurezza e quindi: PSC a carico del committente (con coordinatore) e PSS a carico dell'appaltatore (in assenza di PSC). La Corte fotografa perfettamente il sistema "a doppio binario" della sicurezza nei cantieri pubblici: sicurezza "centralizzata" (PSC) e sicurezza "autonoma" (PSS). Questo passaggio è fondamentale oggi, perché dimostra che il PSS non era un documento marginale, ma un pilastro del sistema alternativo di sicurezza.

Uno degli aspetti più interessanti - spesso sottovalutato - è che la sentenza **rafforza la natura contrattuale degli obblighi di sicurezza**. Infatti, si considera il piano di sicurezza come parte del contratto che incide sulle obbligazioni reciproche e che condiziona la legittimità della risoluzione. Implicazione necessaria è che la sicurezza non è solo obbligo pubblicistico, ma diventa **contenuto del sinallagma contrattuale**.

Questo ha effetti molto concreti sia sulla responsabilità dell'appaltatore; sia sui poteri della stazione appaltante, sia sulle cause di risoluzione. Si tratta di una sentenza "ponte" perché la sentenza del 2021 mantiene la logica formale (piano come elemento contrattuale) ma introduce elementi sostanziali (applicazione immediata delle norme di sicurezza). Questa sentenza sta nel mezzo fra il modello formale (proprio degli anni '90 - 2000) che sottolineava la centralità del piano come documento obbligatorio, la rilevanza della sua presenza nel contratto e l'attenzione alla validità formale; ed il modello sostanziale (oggi) che fa emergere la centralità della effettiva gestione del rischio, la minore rilevanza del singolo documento e la maggiore attenzione alla funzione.

La Cassazione penale ha precisato ancora più incisivamente la rilevanza del PSS, infatti con la sentenza della **Cassazione penale, Sez. IV, 17 settembre 2025, n. 31136** che ha affrontato un caso di infortunio mortale, si è arrivati ad attribuire rilievo all'inadeguatezza del Piano Sostitutivo di Sicurezza. La Corte ha osservato che una corretta redazione del piano avrebbe consentito di individuare i rischi e prevenire l'evento.

Il principio che emerge è estremamente significativo: la sicurezza non viene più valutata sulla base dell'esistenza formale di un documento, ma sulla sua effettiva capacità di prevenire i rischi. In questo senso, il Piano Sostitutivo di Sicurezza diventa un parametro sostanziale di diligenza tecnica, anche in assenza di un obbligo normativo. Uno dei commenti più citati evidenzia come la sentenza abbia riaperto un tema che si riteneva superato "la Cassazione torna a valorizzare il PSS come strumento essenziale nei cantieri privi di PSC".

Secondo questa lettura **la Corte non reintroduce formalmente l'obbligo del PSS**, ma di fatto gli attribuisce una funzione **centrale nella prevenzione** ed il PSS diventa quindi uno **standard tecnico implicito di sicurezza**. Molti sottolineano un vero e proprio **corto circuito normativo**: da un lato, il PSS è stato abrogato dal Codice appalti e dall'altro, la Cassazione lo utilizza come parametro di colpa.

Questo porta a una conclusione molto discussa: il sistema attuale presenta un "vuoto normativo", colmato dalla giurisprudenza in chiave sostanziale. E come conseguenza interpretativa si torna al principio secondo cui la responsabilità non nasce dalla violazione di una norma sul PSS, ma dalla inadeguata valutazione del rischio, di cui il PSS rappresenta un indice concreto. Il PSS diventa una **prova della qualità dell'organizzazione aziendale**.

Questa tesi può avere anche una implicazione pratica: il PSS può essere integrato nei modelli 231 ed utilizzato come prova dell'efficacia del sistema di prevenzione. Uno degli aspetti più interessanti evidenziati nei commenti è il ragionamento della Corte in termini di **valutazione controfattuale**. La Cassazione ragiona così: se il PSS fosse stato redatto correttamente, il rischio sarebbe stato individuato e l'evento evitato. Questo porta a considerare il PSS come **strumento di previsione del rischio** e parametro per stabilire la colpa. Non mancano osservazioni critiche da parte di certa dottrina al riguardo in relazione al rischio di "reviviscenza indiretta".

Alcuni autori evidenziano che si rischia di reintrodurre il PSS per via giurisprudenziale senza base normativa esplicita. Si pone a questo punto un problema di legalità molto delicata come questione: è legittimo fondare la responsabilità su un documento non più obbligatorio? La risposta prevalente è sì, se il riferimento è alla sostanza (valutazione del rischio); no, se si pretendesse il PSS come tale. Dall'insieme dei contributi emerge una sintesi abbastanza chiara in ordine al fatto che il PSS non torna obbligatorio quindi nessuna "reviviscenza" normativa ma diventa centrale sul piano sostanziale come strumento di prevenzione e come parametro di colpa.

La Cassazione non tutela il documento, ma tutela la funzione: individuare i rischi e organizzarne la gestione resta il ragionamento concreto e sostanziale di base e il PSS, in tali casi, viene qualificato implicitamente come **standard tecnico di buona organizzazione della sicurezza**. Ma quali possono essere le implicazioni operative da seguire per non incorrere in responsabilità: nei cantieri senza PSC, è opportuno redigere un documento equivalente al PSS; e le imprese devono dimostrare la valutazione specifica dei rischi e documentare le misure adottate; mentre le stazioni appaltanti possono valorizzarlo solo come elemento qualitativo a certe condizioni.

I commenti alla sentenza n. 31136/2025 convergono su un punto fondamentale: il PSS non è “tornato” come obbligo, ma è “rientrato” come criterio di giudizio. La Cassazione non ha riesumato una norma abrogata, ma ha affermato un principio molto più forte: **la sicurezza si valuta in concreto, e ogni strumento idoneo a rappresentarla - come il PSS - diventa giuridicamente rilevante.**

Il ruolo nelle gare pubbliche: da obbligo a leva qualitativa

Nel sistema degli appalti pubblici di oggi, il Piano Sostitutivo di Sicurezza assume un nuovo ruolo.

La giurisprudenza amministrativa, come stabilito dal Consiglio di Stato (adunanza Plenaria, n. 16/2020; Sez. V, n. 4307/2022) e dal TAR Lazio, Roma (Sez. III, n. 11034/2021), afferma alcuni principi importanti. Questi principi sostengono che le stazioni appaltanti possono chiedere ulteriore documentazione tecnica oltre a quella prevista dalla legge ma nel rispetto dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e coerenza con l'oggetto dell'appalto.

Applicando questi principi, oggi il Piano Sostitutivo di Sicurezza può essere richiesto come parte dell'offerta tecnica. Viene valorizzato come criterio premiale per misurare la qualità dell'organizzazione della sicurezza. Tuttavia, non può essere imposto come requisito di partecipazione. Se fosse così, si verificherebbe una restrizione indebita della concorrenza.

In questo senso, il Piano Sostitutivo di Sicurezza diventa uno **strumento competitivo**. È coerente con la logica del d.Lgs. n. 36/2023, che valorizza il risultato e la qualità dell'offerta. In questo modo, il Piano Sostitutivo di Sicurezza supporta una maggiore qualità nella gestione degli appalti.

La prassi amministrativa: una sopravvivenza “di fatto”

Nonostante la sua scomparsa dal testo normativo, il Piano Sostitutivo di Sicurezza continua a vivere nella prassi. Molte stazioni appaltanti lo richiedono nei capitolati, lo utilizzano come riferimento tecnico, lo considerano una buona pratica per la gestione della sicurezza. Questa sopravvivenza “di fatto” è coerente con l'impostazione del sistema attuale, che lascia maggiore spazio alla discrezionalità tecnica e alla responsabilità organizzativa.

Dal punto di vista tecnico, il Piano Sostitutivo di Sicurezza mantiene la sua struttura originaria. I contenuti rappresentano una sintesi tra Piano di Sicurezza e Coordinamento e Piano Operativo di Sicurezza: da un lato, elementi di pianificazione generale del cantiere e dall'altro, elementi operativi legati all'organizzazione dell'impresa. Questa natura ibrida lo rende ancora oggi uno strumento particolarmente efficace.

Il Piano Sostitutivo di Sicurezza tipologico: tra standardizzazione e flessibilità

Accanto al Piano Sostitutivo di Sicurezza “tradizionale”, si è diffusa la figura del **Piano Sostitutivo di Sicurezza tipologico**, cioè un modello standard predisposto dalla stazione appaltante o da linee guida tecniche. Si tratta di uno strumento utile per uniformare i contenuti e facilitare la redazione, ma privo di autonoma rilevanza normativa.

La sua obbligatorietà può derivare solo dalla *lex specialis*, non dalla legge. Ma esistono dei limiti della richiesta perché è fondamentale evitare che diventi illegittima. La richiesta del Piano Sostitutivo di Sicurezza da parte della stazione appaltante è legittima solo se giustificata da esigenze reali di sicurezza, proporzionata e coerente con l'appalto. Diventa invece illegittima quando introduce oneri eccessivi, duplica obblighi già esistenti, limita la concorrenza. In tali casi, la clausola può essere annullata dal giudice amministrativo e può emergere una responsabilità della stazione appaltante.

Sul piano della responsabilità, il dato più importante è che **l'assenza del Piano Sostitutivo di Sicurezza non costituisce, di per sé, una violazione normativa**. Tuttavia, la giurisprudenza penale dimostra che la mancanza di una adeguata pianificazione della sicurezza può determinare responsabilità gravi. Il Piano Sostitutivo di Sicurezza diventa così un indice di diligenza, uno strumento di prova, un **parametro di valutazione giudiziale**.

Conclusione: un istituto che cambia forma, ma non funzione

Come osservava Aristotele nella *Metafisica Libro VII*, ciò che muta esteriormente non sempre muta la sostanza, e Hegel nella *Fenomenologia dello Spirito*, §22 ci ricorda che i processi storici e istituzionali possono cambiare forma senza alterare la logica interna delle cose. Così si può leggere il principio del *mutatis formis, eadem ratio permanet*: il Piano Sostitutivo di Sicurezza, pur avendo perso la sua tipicità normativa, conserva intatta la funzione sostanziale di tutela della sicurezza nei cantieri, dimostrando come la sostanza della prevenzione rimanga anche quando la forma evolve.

Il percorso del Piano Sostitutivo di Sicurezza è emblematico del passaggio da un diritto della sicurezza formale a un diritto della sicurezza sostanziale: come già sosteneva Leibniz con il principio di identità degli indiscernibili *“Due cose che differiscono soltanto nelle apparenze esterne sono in realtà la stessa sostanza.”*– *Monadologia*, §13.

Se da un lato aumenta il livello di tutela, dall’altro riduce la prevedibilità delle regole: l’operatore non può più limitarsi a *“fare ciò che è scritto”*, ma deve interpretare e governare situazioni concrete. La sicurezza diventa così un terreno in cui si misura la **competenza tecnica e organizzativa, oltre che il rispetto della norma**.

In definitiva, il diritto della sicurezza sostanziale non elimina la forma, ma la supera: **la forma resta, ma perde la sua autosufficienza**. Ciò che conta davvero, oggi, è la capacità di trasformare le regole in comportamenti effettivi, i documenti in strumenti vivi, e la prevenzione in una pratica reale e quotidiana.

Il caso del Piano Sostitutivo di Sicurezza è emblematico. Pur essendo stato espunto dal sistema normativo, esso riemerge nella prassi e nella giurisprudenza come indice di buona organizzazione. Non perché imposto dalla legge, ma perché utile a dimostrare quella **qualità sostanziale della prevenzione** che oggi è al centro del giudizio giuridico. Non è più un obbligo imposto dalla legge, ma resta uno strumento di grande utilità per le imprese, le stazioni appaltanti, i giudici. In definitiva, il Piano Sostitutivo di Sicurezza non è scomparso: ha semplicemente cambiato ruolo. E oggi, più che un adempimento, è diventato un indicatore di serietà, competenza e cultura della sicurezza.

A cura della **Dott.ssa Levato Francesca**

Ispettore del lavoro in servizio presso Ispettorato di Area Metropolitana

Il presente contributo è frutto esclusivo del pensiero dell’autore e non coinvolge l’Amministrazione di appartenenza

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*