



- In Francia, il "maitre d'ouvrage" ha un significato più ampio del "committente"

## Una ricerca di confronto sulla normativa europea per la sicurezza in cantiere

**E**ssere parte dell'Europa significa anche sapersi confrontare con le diverse applicazioni delle direttive comunitarie negli stati dell'Unione. Infatti, pur rispettando i contenuti delle direttive, le rispettive normative nazionali spesso hanno evidenziato aspetti e sfumature importanti e molto diverse tra Stato e Stato.

Dopo 16 anni dalla pubblicazione in Italia della "direttiva cantieri", recepita nell'ordinamento italiano, per la prima volta, con il D.Lgs. n. 494/1996, è stata avvertita l'esigenza di una valutazione e di un confronto con quello che accade negli altri Paesi, un'esigenza sospinta anche dalla sempre maggiore integrazione fra i diversi stati e dalla mobilità del mondo del lavoro. Questo studio si è soffermato sull'applicazione della "sicurezza cantieri" in Francia, in Spagna, in Gran Bretagna e in Germania e ha evidenziato i punti condivisi tra i vari stati e quelli di discontinuità, nella convinzione che solo attraverso la conoscenza può avvenire il miglioramento delle leggi. La ricerca illustrata rappresenta solo un primo *step* di attività, infatti, la Commissione Sicurezza della Federazione degli Ordini degli Ingegneri dell'Emilia Romagna e i *partner* stranieri continueranno l'approfondimento anche nel 2013 dedicandosi maggiormente alla contrattualistica tra imprese operanti nei vari Paesi europei e la documentazione necessaria, per ditte e lavoratori, relativamente alla verifica dell'idoneità tecnico professionale.

- di **Stefano Bergagnin, Andrea Bassi, Beatrice Fonti, Gabriella Magri, Federico Serri, Francesca Turci e Felice Monaco**, Commissione della Sicurezza della Federazione degli Ordini aderenti della Regione Emilia Romagna, **Gaetano Fede**, CNI, e **Yves Riffard**, Cobaty, **Susan Murray**, Unite the Union - National Health and Safety Adviser, e **Ramon Puig**, President Reseau Europeen FOCUS

Alla fine del 2011 è nato un progetto della Commissione Sicurezza della Federazione degli Ordini degli Ingegneri dell'Emilia Romagna che ha visto la partecipazione di *partner* istituzionali (o consulenti di *partner* istituzionali) provenienti dalla Francia, dalla Germania, dalla Gran Bretagna e dalla Spagna. I principali obiettivi della ricerca sono stati:

- la comparazione tra il ruolo e i requisiti professionali dell'ingegnere che si occupa di sicurezza, nei diversi paesi europei coinvolti;
- la comparazione tra le normative di recepimento delle direttive quadro nei paesi coinvolti, con particolare riferimento alla direttiva cantieri 92/57/CEE;



- l'identificazione di elementi virtuosi nei rispettivi ordinamenti nazionali che possano fornire interessanti spunti da tenere in considerazione in relazione a possibili future evoluzioni della normativa italiana.

### Confronto tra normativa francese e italiana

Sono presenti rilevanti differenze tra le due normative in materia di sicurezza del lavoro, rispettivamente, la *loi* 31 dicembre 1993 e il D.Lgs. n. 81/2008, anche se derivanti entrambe dalla stessa direttiva europea che i due Paesi hanno recepito e applicato in modo differente.

Gli aspetti di differenziazione emersi dallo studio e ritrovati anche nelle normative degli altri paesi derivano anche da una "mentalità sociale" ampiamente variabile.

Francia e Italia hanno mantenuto, rispetto alla direttiva, soluzioni comuni ma anche forti scostamenti relativi ad alcuni aspetti specifici. In Francia, il "*maitre d'ouvrage*" ha un significato più ampio del "committente dell'opera", anche se le due figure possono essere ritenute equivalenti, in quanto "primi responsabili" della sicurezza in cantiere.

Non esiste, invece, in Francia, la figura del responsabile dei lavori ma è presente la possibilità, in mancanza delle necessarie competenze, di nominare, da parte del committente (*maitre d'ouvrage*), il "*maitre d'ouvrage délégué*" la cui delega può riguardare ampiamente tutto l'ambito tecnico.

Inoltre, in Francia è presente un sistema di copertura assicurativa molto più radicato e forte rispetto all'Italia, obbligatorio per gli appalti pubblici e facoltativo, ma molto utilizzato, negli appalti privati, si tratta della "polizza decennale postuma".

Gli istituti assicurativi per concedere questa polizza dispongono di propri tecnici specialisti che devono analizzare tutto il progetto con estrema perizia e con la possibilità di chiedere modifiche, migliorie e ogni tipo di approfondimento, pena la negazione della copertura assicurativa (anche parziale).

Lo stesso può valere per le figure tecniche che devono essere tutte obbligatoriamente coperte dal punto di vista assicurativo.

Una volta poste in essere in questo modo, le assicurazioni garantiscono la qualità tecnica dell'opera.

In Francia esistono 3 tipi di cantieri:

- grandi - entità > 10.000 uomini-giorno e importo-lavori > 4 milioni euro;
- medi - entità > 500 uomini-giorno e importo-lavori > 300.000 euro fino a 4 milioni di euro;
- piccoli - tutti gli altri cantieri.

In Italia, al contrario la normativa non ha previsto nessuna distinzione.

Anche la funzione del coordinatore della sicurezza in fase di progettazione e di esecuzione ha presentato alcune differenze significative.

In Italia il coordinatore della sicurezza in fase di progettazione e di esecuzione deve:

- aver seguito uno specifico corso di formazione di 120 h;
- avere un titolo di studio (diploma o laurea o laurea magistrale) di tipo tecnico;
- avere espletato attività lavorativa nel settore delle costruzioni per almeno 3 anni per i diplomati, 2 anni per i laureati e un anno per i soggetti in possesso di laurea magistrale.

Il coordinatore della sicurezza in Italia può svolgere altri incarichi tecnici all'interno del cantiere (per esempio, progettista o direttore dei lavori).

In Francia, esistono 3 tipi di coordinatori della sicurezza (CSPS) che si distinguono in base alla formazione che hanno seguito:

- CSPS - 1° livello, corso di formazione di 15 giorni (120 ore) per seguire i cantieri "grandi";
- CSPS - 2° livello, corso di formazione di 10 giorni (80 ore) per seguire i cantieri "medi";
- CSPS - 3° livello, corso di formazione di 5 giorni (40 ore) per seguire i cantieri "piccoli".

Per fare il coordinatore della sicurezza in fase di progettazione è necessario avere acquisito anche 5 anni di esperienza nell'ambito progettuale (3 anni per i cantieri "piccoli").

Per fare il coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione è necessario avere acquisito, invece, 5 anni di esperienza nell'ambito della realizzazione di un'opera (3 anni per i cantieri "piccoli").

In Francia, la funzione di coordinatore della sicurezza può essere svolta da chiunque purché abbia svolto la formazione necessaria e abbia la comprovata esperienza richiesta dalla normativa; non è necessario possedere un titolo di studio.

Il coordinatore della sicurezza non può svol-



gere nessun altro tipo di incarico all'interno del cantiere.

Il *maitre d'ouvrage* deve preparare e inviare la notifica preliminare (a enti simili a quelli italiani quali l'ispettorato del lavoro, l'AUSL servizio prevenzione, l'ente concedente l'autorizzazione a costruire). In Francia la notifica non deve essere aggiornata e non contiene i nominativi di tutte le ditte e i lavoratori autonomi presenti. Diversamente, in Italia, il committente deve trasmetterla all'AUSL, all'ispettorato del lavoro e all'ente concedente l'autorizzazione all'attività e la deve mantenere aggiornata.

Il coordinatore della sicurezza francese deve predisporre il PGC (*plan général de coordination*) che è l'equivalente del nostro PSC (piano di sicurezza e coordinamento), inoltre, deve redigere anche il DIUO (*dossier di intervention ultérieure sur l'ouvrage*) equivalente del fascicolo dell'opera italiano. Le imprese devono essere in possesso del PPSPS (*plan particulier de sécurité et protection de la santé*) che è l'equivalente del POS (piano operativo di sicurezza).

In Francia è presente l'obbligo per il coordinatore della sicurezza di effettuare una riunione con l'impresa illustrando il PGC e le particolarità del cantiere e della sua organizzazione, rapportando i contenuti sul "registro giornale" (documento obbligatorio da tenere in cantiere). Solo successivamente a questa riunione l'impresa consegnerà il suo PPSPS.

In Italia è presente l'obbligo di trasmettere il PSC alle imprese, che a loro volta consegnano il POS prima dell'ingresso in cantiere, al coordinatore della sicurezza, che ne effettua la verifica.

Relativamente al DIUO non è necessario per le unità immobiliari singole (villetta) mentre lo è per le altre costruzioni.

Se l'edificio non è destinato al terziario o all'attività lavorativa questo documento può essere sviluppato in forma semplificata che miri a dare le informazioni di sicurezza veramente utili ai fini delle attività che deve essere svolta sull'opera.

In Italia il corrispondente fascicolo deve essere redatto secondo i contenuti dell'Allegato XVI al D.Lgs. n. 81/2008 e non sono previste semplificazioni per le costruzioni più semplici. Infine, in Francia, notevole differenza rispetto al nostro ordinamento, il DIUO deve essere allegato all'atto notarile al momento della

vendita delle unità immobiliari mentre in Italia non vi è una reale formalità sul passaggio di questo documento.

In Francia il *bureau de controle* è un ente indispensabile negli appalti pubblici (si tratta di un ente terzo chiamato a controllare con propri esperti tutto il processo progettuale e costruttivo) ma non esercita potere di controllo sull'attività del coordinatore della sicurezza sia in fase di progetto sia di esecuzione. In Italia non esiste alcun ente analogo ai *bureau de contrôle*.

### Spagna: le differenze con il real decreto n. 1627/1997

In Spagna il coordinatore in fase di progettazione è nominato solo nel caso in cui siano presenti più progettisti che non abbiano fra loro vincoli societari, ovvero più liberi professionisti, più studi associati oppure più società di ingegneria ecc.

Nella pratica, essendo frequenti gli incarichi professionali a importanti società di ingegneria o a studi professionali, soprattutto per le grandi opere, ne consegue che il coordinatore in fase di progettazione non sia quasi mai nominato, né per piccoli cantieri né per cantieri di grandi dimensioni.

Diversamente, ma analogamente a quanto accade in Italia, il coordinatore in fase di esecuzione è nominato quando nel cantiere sono previste più imprese.

In Spagna, pertanto, il committente fa predisporre il piano di sicurezza (*estudio de seguridad y salud* - ESS) direttamente dal tecnico che sarà incaricato di fare il coordinamento in fase di esecuzione, con la conseguenza di ottenere un documento redatto *a posteriori* rispetto al progetto e, pertanto, privo di contenuti progettuali significativi finalizzati alla prevenzione della sicurezza.

L'*estudio de seguridad y salud* deve prevedere alcuni contenuti comuni a quanto previsto in Italia anche se si differenzia dal PSC perché contiene al suo interno una sorta di capitolato dell'opera, un computo economico, i disegni architettonici; in questo modo assume la fisionomia di un vero e proprio progetto, fin troppo corposo, invece di avere caratteristiche di snellezza e specificità tali da renderlo utile a livello operativo.

Inoltre, non essendo obbligatorio l'aggiornamento in corso d'opera, il piano perde parec-



chia efficacia in caso di modifiche del progetto o di variazioni in corso d'opera.

Al contrario di quanto avviene in Italia, dove il coordinatore deve predisporre due documenti distinti (il piano di sicurezza e coordinamento e il fascicolo tecnico dell'opera), in Spagna il piano di sicurezza contiene al suo interno un capitolo che, di fatto, ha i contenuti previsti per il fascicolo tecnico. Questo fa sì che il documento perda la sua funzione in quanto non più aggiornato durante l'esecuzione dei lavori e, pertanto, non più considerato successivamente.

L'equivalente del piano operativo di sicurezza (POS) italiano, redatto dalle imprese esecutrici, è denominato *plan de seguridad y salud* - PSS, è presente anche nell'ordinamento spagnolo.

Il PSS deve essere predisposto prima dell'inizio dei lavori da ogni impresa affidataria. Diversamente da quanto accade in Italia, dove ogni impresa esecutrice trasmette il proprio POS, in Spagna il PSS dell'impresa affidataria deve contenere al suo interno anche i PSS delle singole imprese in sub-appalto.

Il coordinatore in fase di esecuzione deve approvare il *plan de seguridad y salud* di ogni impresa affidataria prima dell'inizio dei lavori.

In Spagna è stata eliminata la notifica preliminare e ora occorre solo comunicare l'apertura del cantiere all'ente nazionale equivalente dell'INAIL italiana.

Un aspetto interessante della normativa spagnola riguarda l'obbligo per il coordinatore di dover tenere un *incidences register book* dove deve indicare, a ogni sua visita in cantiere, le istruzioni che ha impartito alle imprese, gli avvertimenti, gli eventuali infortuni e le interruzioni dei lavori disposte in seguito a inadempienze dell'impresa.

La figura del coordinatore in Spagna è rivestita principalmente da architetti e ingegneri, come in buona parte avviene anche in Italia.

Da notare che secondo la normativa spagnola, per esercitare la funzione di coordinatore non è obbligatorio frequentare corsi di formazione, essendo di per sé abilitativo il titolo accademico. Tuttavia, in Spagna, è consuetudine che la formazione sia su base volontaria. Il coordinatore può seguire il corso di 200 ore consigliato dall'associazione spagnola dei coordinatori (ACSYS) e dal *network* europeo FOCUS (presente al *workshop* di Rimini), riconosciuto anche dall'*International Association*

*of Social Security* (IASS) con sede a Ginevra.

Molto simile a quanto previsto, in Italia, dall'accordo Stato-Regioni 22 dicembre 2011, la formazione dei lavoratori. Infatti, in Spagna i lavoratori hanno l'obbligo di frequentare un corso di formazione di base di 8 ore (con validità permanente) e ulteriori 20 ore specifiche (composte da 14 ore comuni a tutte le tipologie di attività e 6 ore i cui contenuti dipendono dal tipo di mansione).

Decisamente più intensa invece la formazione per alcune figure particolari, come, per esempio, il gruista, che è soggetto all'obbligo di un corso specifico variabile tra le 50 e le 150 ore.

### Gran Bretagna: un approccio completamente diverso

In Gran Bretagna la "direttiva cantieri" è stata recepita nel 1994 ed è possibile riscontrare la più recente trasposizione del testo europeo all'interno delle CDM (*construction design and management*) *regulations* n. 320/2007.

Questo atto ha contemplato l'insieme delle regole vigenti in materia di progettazione e di gestione nel settore delle costruzioni, ma contiene al suo interno le normative riguardanti la sicurezza e la salute sul lavoro.

Un primo elemento di diversità, soprattutto rispetto alla normativa italiana, è riscontrabile nella notevole importanza riservata dalle *regulations* britanniche al concetto di progettazione in sicurezza. Queste hanno previsto, infatti, puntuali e vincolanti obblighi del progettista relativi alla sicurezza dell'opera.

In pratica, nel Regno Unito il progettista è obbligato a pensare l'opera in sicurezza rispetto a tutte le persone che entreranno a contatto con essa, da coloro che la realizzeranno, ai futuri utilizzatori e ai futuri manutentori.

La normativa d'oltremarina è arrivata a definire con precisione alcuni aspetti tecnici che il progettista è tenuto a considerare in fase di progettazione come, per esempio, la futura manutenzione degli impianti e delle strutture, la pulizia delle finestre o delle pareti traslucide o le modalità di accesso ad aree in cui sia presente il rischio di caduta dall'alto.

Il coordinatore ha il compito, in questo caso, per conto del committente, di controllare l'operato del progettista, affinché abbia rispetto di queste disposizioni e in modo da riceve-



re piena collaborazione in merito alla redazione del fascicolo del fabbricato di cui deve curare la redazione (*health and safety file*).

La nomina del coordinatore deve essere tempestiva. Per i cantieri che hanno durata superiore a 30 giorni il Parlamento di Westminster ha previsto, una volta redatto il progetto preliminare dal progettista, il divieto di procedere negli ulteriori passaggi di progettazione se non è presente la nomina del coordinatore.

A queste condizioni è probabile che nel Regno Unito l'interazione tra il progettista e il coordinatore sia effettiva e non accada, come ancora succede a volte in Italia, che il coordinatore sia nominato a progetto esecutivo già redatto, in netto contrasto con la filosofia della direttiva europea.

Altrettante nette differenze possono essere rilevate tra la normativa britannica e quella di altri paesi europei, tra i quali l'Italia, in merito alla redazione dei piani di sicurezza per la gestione del cantiere.

Infatti, mentre in Italia il piano di sicurezza e coordinamento è predisposto dal coordinatore, in Gran Bretagna è direttamente il committente a fornire informazioni di "pre-costruzione", finalizzate a mettere a conoscenza il progettista, l'affidataria (*principal contractor*) e le imprese esecutrici degli elementi di interesse riguardanti la futura opera, la sua costruzione, il sito interessato dal cantiere. Il coordinatore, con funzione decisamente e prevalentemente manageriale, deve occuparsi del corretto passaggio di informazioni tra i diversi soggetti citati e del costante corretto aggiornamento dei documenti riferiti alla stessa.

Un altro aspetto gestito in modo completamente diverso rispetto a quanto avviene negli altri paesi riguarda la funzione del coordinatore in fase di esecuzione, che in Gran Bretagna non esiste come tale in quanto è direttamente il *principal contractor* (l'affidataria) a occuparsi della redazione del piano di sicurezza, il *construction phase plan*, e a essere investito della responsabilità della gestione in sicurezza del cantiere, compresi tutti i necessari controlli e garanzie sull'operato di tutti gli appaltatori e i subappaltatori che saranno presenti in cantiere.

Il coordinatore, una volta assicuratosi che siano state consegnate le "*pre-construction information*" all'impresa affidataria, ha principalmente il ruolo di rimanere a disposizione del

committente per far sì che siano rispettati gli stessi criteri obbligatori per la progettazione, anche per la redazione di ogni eventuale variazione in corso d'opera, assicurando che sia messo in atto il necessario coordinamento tra il progettista e l'impresa affidataria.

Per quanto riguarda i requisiti di idoneità dei professionisti e delle imprese, in Gran Bretagna non esistono regole precise in quanto la normativa ha previsto esclusivamente, come obbligo a carico di questi soggetti, il possesso di adeguate competenze. È evidente che questa differenza rispetto agli ordinamenti degli altri Paesi europei è derivata da un diverso approccio sociale alle regole del mercato che qui, a fronte di una totale *deregulation*, ha attribuito un altissimo valore aggiunto alle garanzie di qualità e di alto livello prestazionale che i professionisti e le imprese possono offrire. Questi parametri hanno compreso, non solo il livello qualitativo del progetto e delle modalità di realizzazione dell'opera, ma sono estese anche alla corretta gestione della sicurezza, alla formazione e alle competenze di tutto il personale coinvolto, fino al pieno rispetto delle ACOP (*approved code of practice*) corrispondenti ai codici di buona pratica in Gran Bretagna pubblicati solo a seguito di approvazione ufficiale da parte degli organi di governo.

La stessa situazione è estesa anche al ruolo dei professionisti, prevalentemente architetti o ingegneri, incaricati della funzione di coordinatori. Occorre tenere presente che, infatti, a differenza di quanto avviene negli altri Paesi europei, in Gran Bretagna questa figura non è soggetta a una formazione obbligatoria e non esistono neppure percorsi formativi vivamente consigliabili (come, per esempio, in Spagna). È necessario aggiungere che, inoltre, non esistono ordini professionali simili a quelli presenti in Italia. Tuttavia, la presenza di numerose istituzioni private come, per esempio, l'ICE (*Institution of civil engineers*), che sono garanti delle competenze e della qualità dei propri associati, invitati a impegnarsi in una costante attività di aggiornamento professionale, ha fornito al committente utili strumenti per la scelta del soggetto più adatto al quale affidarsi.

Al fine di mantenere elevato il livello dei propri iscritti, la stessa ICE ha istituito, proprio da quest'anno, una forma di controllo sull'attività di formazione volontaria.



## Germania: il recepimento della "direttiva cantieri"

La normativa di riferimento in Germania è il *baustellenverordnung* 1° luglio 1998 (Regolamento di cantieri).

In generale, questa normativa è risultata molto simile al Titolo IV, D.Lgs. n. 81/2008, pertanto, occorre evidenziare una sostanziale fedeltà ai contenuti della direttiva europea.

In merito alla fase di progettazione, è opportuno mettere in luce piccole differenze ma, analogamente a quanto evidenziato dagli ordinamenti di altri Paesi, è chiara una maggiore attenzione alla verifica dell'effettiva interazione tra il coordinatore e il progettista.

A questo proposito occorre notare che il committente ha l'obbligo di assicurare lo scambio di informazioni tra i progettisti e il coordinatore.

Rispetto a quanto previsto nell'ordinamento italiano, il coordinatore in fase di progettazione deve preparare due diversi documenti, oltre al piano di sicurezza e coordinamento, in Germania "*SiGePlan*", deve predisporre, infatti, un regolamento che deve essere applicato al cantiere.

In fase di progettazione, il committente ha circa gli stessi obblighi in entrambi i paesi, a partire dalla trasmissione della notifica preliminare, in

Germania *vorankündigung*.

Altre piccole differenze hanno riguardato il coordinatore in fase di esecuzione che deve verificare l'idoneità del piano operativo di sicurezza (POS) delle imprese esecutrici, corrispondente al *betrieblieche selbstauskunft zum Arbeits- und gesundheitsschutz*, e deve provvedere, secondo la disposizione presente nella normativa tedesca, a convocare riunioni preliminari, prima dell'ingresso in cantiere degli appaltatori, durante le quali ha il compito di illustrare il contenuto del *SiGePlan* e del regolamento di cantiere.

Le imprese devono rispettare, durante l'esecuzione dei lavori, obblighi molto simili in entrambi i paesi.

Infine, la corrispondenza tra le due normative nazionali è confermata anche in merito ai contenuti del piano di sicurezza e coordinamento, anche se i riferimenti ad aspetti operativi è nettamente prevalente nel documento tedesco, dove sono previste voci specifiche per:

- scadenze e appuntamenti utili per il coordinamento;
- materiale informativo e di lavoro per la salvaguardia della salute;
- procedure esecutive durante le operazioni con interferenza spaziale ai fini della sicurezza. ●



# Ora anche su facebook!

Novità legislative, interviste agli esperti, anticipazioni, segnalazioni di eventi, pubblicazioni, ecc.: questo e altro sulla nuova pagina di **Ambiente&Sicurezza** su Facebook, vero e proprio punto di prima informazione accessibile a tutti.

**CON AMBIENTE&SICUREZZA  
SEMPRE AGGIORNATI E SEMPRE INFORMATI.**

**DIVENTA FAN** <http://www.facebook.com/AmbienteSicurezza>