



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 3.9.2009
COM(2009) 449 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO
EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO
ED AL COMITATO DELLE REGIONI**

**sull'attuazione pratica delle direttive concernenti la salute e la sicurezza sul lavoro
92/91/CEE (industrie estrattive per trivellazione)
e 92/104/CEE (industrie estrattive a cielo aperto o sotterranee)**

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO
EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO
ED AL COMITATO DELLE REGIONI**

**sull'attuazione pratica delle direttive concernenti la salute e la sicurezza sul lavoro
92/91/CEE (industrie estrattive per trivellazione)
e 92/104/CEE (industrie estrattive a cielo aperto o sotterranee)**

1. INTRODUZIONE

Con la presente relazione la Commissione adempie all'impegno da essa assunto¹ di valutare l'applicazione pratica del quadro normativo, al fine di migliorarlo. Essa si basa principalmente sulle relazioni nazionali² e su di una relazione di esperti indipendenti che valuta l'applicazione pratica sul campo delle due direttive nei settori economici privati e/o pubblici interessati. Essa si inoltre anche sulle statistiche e inchieste europee relative agli infortuni sul lavoro ed alle malattie professionali³ nonché sulle informazioni provenienti dalla Commissione stessa riguardo al recepimento delle direttive.

La presente valutazione riguarda il recepimento e l'applicazione, solo nell'UE-15, di due direttive: la direttiva 92/91/CEE del Consiglio, del 3 novembre 1992, relativa a prescrizioni minime intese al miglioramento della tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori nelle industrie estrattive per trivellazione⁴, e la direttiva 92/104/CEE del Consiglio, del 3 dicembre 1992, relativa a prescrizioni minime intese al miglioramento della tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori delle industrie estrattive a cielo aperto o sotterranee⁵. La Commissione ritiene che la presente valutazione possa fornire informazioni preziose sull'applicazione delle due direttive in questione anche ai dodici Stati membri che nel frattempo hanno aderito all'Unione.

Le industrie estrattive non rientrano nel campo d'applicazione della direttiva 89/654/CEE, relativa alle prescrizioni minime di salute e di sicurezza per i luoghi di lavoro (prima direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1 della direttiva 89/391/CEE). Visto che i lavoratori di questo settore hanno probabilità di essere esposti a rischi particolarmente elevati, sono soggetti alle disposizioni speciali di due direttive particolari (le direttive 92/91/CEE e 92/104/CEE) ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1 della direttiva 89/391/CEE concernente

¹ Cfr. comunicazione *"Migliorare la qualità e la produttività sul luogo di lavoro: strategia comunitaria 2007-2012 per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro"*, COM(2007)62 def. del 21 febbraio 2007.

² Inviata alla Commissione a norma dell'articolo 12 della direttiva 92/91/CEE e dell'articolo 13 della direttiva 92/104/CEE. Tali articoli sono stati in seguito abrogati dalla direttiva 2007/30/CE. Nella quasi totalità degli Stati membri le parti sociali hanno partecipato all'elaborazione di dette relazioni. Il Belgio e il Lussemburgo non hanno presentato relazioni nazionali.

³ Statistiche europee degli infortuni sul lavoro (ESAW), Dati sulle malattie professionali riconosciute (EODS) e indagine sulle forze di lavoro (LFS) di Eurostat. Il regolamento (CE) n. 1338/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativo alle statistiche comunitarie in materia di sanità pubblica e di salute e sicurezza sul luogo di lavoro (GU L 354 del 31.12.2008, pag. 70), recentemente adottato, prevede una stretta collaborazione tra Eurostat e gli organismi nazionali competenti al fine di armonizzare la raccolta e l'elaborazione dei dati in tutta l'Unione europea.

⁴ GU L 348 del 28.11.1992, pag. 9.

⁵ GU L 404 del 31.12.1992, pag. 10.

l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro.

La direttiva 92/91/CEE contempla in particolare la salute e la sicurezza dei lavoratori nel settore dell'esplorazione e dello sfruttamento di minerali per trivellazione (in mare aperto o sulla terraferma), mentre la direttiva 92/104/CEE contempla le altre industrie estrattive, ovvero l'esplorazione e lo sfruttamento dei minerali nelle miniere e nelle cave a cielo aperto o sotterranee.

Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 92/91/CEE e della direttiva 92/104/CEE, le disposizioni della direttiva 89/391/CEE si applicano interamente al settore di cui alle due direttive in questione.

Giacché le due direttive presentano numerose analogie per quanto riguarda l'applicazione pratica, la presente relazione le menziona individualmente solo laddove sia necessario sottolineare un determinato aspetto specifico di una delle due direttive.

2. EFFETTI GIURIDICI

Dalle relazioni nazionali emerge che le direttive hanno sortito un impatto sul piano formale (razionalizzazione e codifica) in tutti gli Stati membri, inducendoli a rafforzare e aggiornare la legislazione in vigore.

Dal punto di vista giuridico, nella maggior parte degli Stati membri era già in vigore una legislazione in materia, ma le direttive hanno introdotto nelle legislazioni nazionali nuovi importanti concetti, come ad esempio il documento relativo alla sicurezza e alla salute. In uno Stato membro, l'Irlanda, il recepimento delle direttive ha avuto per effetto che le violazioni della legislazione in questo settore, sanzionate solo in base al diritto privato prima del recepimento, abbiano oggi rilevanza anche penale.

3. MISURE DI SENSIBILIZZAZIONE E D'ACCOMPAGNAMENTO

In tutti gli Stati membri sono state pubblicate le disposizioni nazionali di recepimento delle direttive e organizzate campagne di sensibilizzazione, con attività quali la distribuzione di manuali, guide e comunicati stampa, seminari e conferenze volte a familiarizzare le amministrazioni, i datori di lavoro e i lavoratori con i concetti delle direttive. In alcuni casi le informazioni in questione sono state fornite direttamente alle imprese interessate.

Da parte loro, le parti sociali hanno diffuso documenti contenenti informazioni sulla normativa (guide con esempi di buone pratiche, ecc.) e assicurato la formazione tramite conferenze e di seminari.

Globalmente tali campagne d'informazione sono state giudicate soddisfacenti: esse hanno infatti favorito una migliore conoscenza della normativa e aiutato le imprese a sviluppare una cultura della prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali.

4. RECEPIMENTO

Nonostante l'approfondita consultazione preliminare delle parti sociali su ciascuna delle due direttive, e l'adozione all'unanimità da parte del Consiglio, circa la metà degli Stati membri non ha rispettato i termini di recepimento. La Commissione ha lanciato contro tali Stati membri procedure d'infrazione ai sensi dell'articolo 226 CE. Alcune di tali procedure hanno dato luogo a sentenze della Corte di giustizia prima che il recepimento fosse completato.

Un'analisi della conformità delle legislazioni nazionali con le due direttive indica che, a parte determinate eccezioni, il recepimento delle prescrizioni delle direttive è stato corretto. Sono state accertate alcune carenze in relazione alla responsabilità dei datori di lavoro quando in uno stesso luogo di lavoro sono presenti i lavoratori di più imprese (articolo 3, paragrafo 3 delle due direttive), al controllo sanitario (articolo 8 delle due direttive), alla deroga per le industrie estrattive condotte con dragaggio (articolo 12 della direttiva 92/104/CEE) e ad alcuni punti di cui agli allegati, riguardo ai quali la tutela garantita non raggiunge il livello minimo previsto dalle direttive.

5. AZIONE SUL CAMPO: APPLICAZIONE PRATICA DELLE DUE DIRETTIVE

Aspetti principali

Nel settore dell'industria estrattiva è attiva una grande varietà di imprese, sia piccole che grandi, con caratteristiche assai diverse. Nel settore della trivellazione in mare, ad esempio, sono presenti soprattutto grandi società internazionali, mentre nel settore dell'estrazione di pietre ornamentali sono attive numerose piccole imprese familiari. Ciascun tipo d'impresa possiede le proprie specificità, e la strategia in materia di salute è sicurezza e adattata alla rispettiva situazione.

Nonostante gli sforzi per migliorare la protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori, quello dell'industria estrattiva rimane un settore ad alto rischio, sia per il numero di infortuni sul lavoro che per le malattie professionali.

In base a uno studio citato nella relazione di esperti indipendenti⁶, circa il 10% degli incidenti minerari (direttiva 92/104/CEE) è causato da carenze tecniche, ad esempio un'attrezzatura non conforme alle norme, mentre il restante 90% è riconducibile ad errori organizzativi, come le consegne poco chiare o la sottovalutazione dei pericoli da parte dei lavoratori.

L'analisi della situazione globale nelle grandi e medie imprese del settore estrattivo evidenzia che per quanto riguarda le principali prescrizioni minime di sicurezza stabilite dalle direttive non vi sono differenze significative tra gli Stati membri o i vari settori dell'industria estrattiva. La loro applicazione appare nell'insieme soddisfacente per quanto concerne la salute e la sicurezza, la responsabilità del datore di lavoro che le coordina, la formazione e il controllo dei lavoratori nonché le misure previste in caso di emergenza.

⁶ Gerhard Czuck, 'Prevention 2000 Plus: A successful prevention strategy for better S & H at work in small and middle-sized enterprises', intervento durante la conferenza ISSA/Chamber of Mines 'Mines and Quarries: Prevention of Occupational Injury and Disease Conference', svoltasi dal 19 al 21 maggio 2003 presso il Sandton Conference Centre (Repubblica sudafricana).

D'altro canto alle imprese più piccole mancano spesso le risorse finanziarie e le conoscenze necessarie per un'efficace politica in materia di salute e di sicurezza. Ciononostante dalle relazioni nazionali emerge che gli Stati membri non hanno adottato norme specifiche adeguate alle necessità delle piccole e medie imprese (PMI), con l'eccezione, ad esempio, dello sforzo volto a migliorare e razionalizzare alcune procedure amministrative per le PMI. Gli Stati membri hanno inoltre organizzato campagne d'informazione specifiche per le PMI. In uno Stato membro (il Portogallo), le piccole imprese che ottengono buoni risultati sul piano della salute e sicurezza sul lavoro ottengono uno sconto sul pagamento dei contributi sociali.

Alcune misure di prevenzione attiva si sono rivelate efficaci per la riduzione degli infortuni.

Tra queste misure ricordiamo le formazioni incentrate sugli "incidenti sfiorati" (eventi verificatisi in condizioni di lavoro pericolose e che hanno quasi provocato un infortunio), durante le quali i lavoratori interessati raccontano l'evento, o l'esposizione, presso i siti estrattivi, di fotografie di bambini con messaggi di sicurezza rivolti ai genitori che lavorano nell'industria estrattiva. In alcuni casi le famiglie dei lavoratori vengono contattate telefonicamente per portare direttamente nelle loro case messaggi incentrati sull'importanza delle misure in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

La maggior parte delle imprese attive nel settore dell'estrazione per trivellazione (direttiva 92/91/CEE) sono imprese di grandi e medie dimensioni. La valutazione sul campo ha rivelato che la gestione della sicurezza e della salute in seno a varie imprese operanti in diversi Stati membri è in buona misura simile. Di norma le imprese sono coscienti dei rischi specifici del proprio settore, e anche le imprese concorrenti si scambiano informazioni riguardanti la salute e la sicurezza. La gestione quotidiana della salute e della sicurezza prevede riunioni, verifiche e l'adozione di un sistema di permessi di lavoro qualora vengano svolte attività pericolose, come previsto dalla direttiva⁷.

Le imprese impegnate in attività minerarie a cielo aperto volte ad estrarre carbone, minerali metalliferi e minerali per uso industriale (direttiva 92/104/CEE) sono in massima parte grandi imprese che spesso impiegano metodi di estrazione automatizzati. Esse sono in genere convinte del fatto che le misure in materia di salute e sicurezza non generino solo costi, ma anche profitti, e che i costi siano di norma inferiori ai costi degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali. Tali imprese ritengono che spesso sia assai difficile convincere i propri dipendenti dell'importanza delle misure in materia di salute e sicurezza. Nel settore dell'estrazione di pietre ornamentali sono invece attive soprattutto le PMI: spesso si tratta di imprese a conduzione familiare, con un numero di dipendenti compreso fra tre e dieci, che spesso utilizzano procedure di estrazione manuali. I loro lavoratori sono esposti più direttamente a rischi quali la polvere e la cadute di rocce. Le PMI tendono a considerare le misure in materia di salute e sicurezza come un noioso intralcio, e a non applicare integralmente le prescrizioni della direttiva.

BOX: Le PMI hanno bisogno di maggiore sostegno per attuare un'efficace strategia in materia di salute e sicurezza. Spetta agli Stati membri assicurare tale sostegno, tenendo conto delle caratteristiche specifiche delle imprese interessate. Gli Stati membri dovrebbero inserire questo tema nelle strategie nazionali la cui adozione è prevista dalla strategia comunitaria per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro (2007-2012).

⁷ Sezione A, punto 2.8, dell'allegato della direttiva 92/91/CEE. La sezione A, punto 1.8, dell'allegato della direttiva 92/104/CEE contiene disposizioni simili.

Condizioni sul luogo di lavoro

L'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), delle due direttive prevede che, per preservare la sicurezza e la salute dei lavoratori, il datore di lavoro prenda i provvedimenti necessari affinché i luoghi di lavoro siano progettati, realizzati, attrezzati, resi operativi, utilizzati e mantenuti in efficienza in modo da permettere ai lavoratori di espletare le mansioni loro affidate senza compromettere la salute e/o la sicurezza propria e/o degli altri lavoratori.

Le imprese delle industrie estrattive in linea generale sembrano conformarsi a tali disposizioni per quanto concerne la protezione contro gli infortuni, mentre vi sono differenze tra imprese dei vari Stati membri per quanto riguarda i potenziali effetti nocivi per la salute a lungo termine. In questo contesto i problemi possono essere legati a posture di lavoro scorrette, ad attrezzature obsolete, alla movimentazione manuale di attrezzature pesanti o alla mancanza di protezioni adeguate contro condizioni ambientali avverse quali le temperature eccessivamente alte o basse, l'umidità, il rumore, le vibrazioni o la polvere. Alcuni di questi problemi sorgono perché adeguare le apparecchiature richiede uno sforzo economico eccessivo e/o implica problemi pratici, o perché i lavoratori coinvolti hanno ricevuto una formazione carente.

Per quanto riguarda l'estrazione per trivellazione (direttiva 92/91/CEE), la situazione appare piuttosto positiva: le attrezzature obsolete vengono regolarmente sostituite da attrezzature nuove, le procedure meccaniche migliorano le condizioni sui luoghi di lavoro potenzialmente pericolosi, e si adottano misure per ridurre il rumore e l'inquinamento.

Qualifiche dei lavoratori

L'articolo 3, paragrafo 1, lettera c) delle due direttive dispone che il datore di lavoro prenda i provvedimenti necessari per garantire che lavori comportanti rischi particolari siano affidati soltanto a personale competente ed effettuati conformemente alle istruzioni impartite.

Dalla valutazione sul campo emerge che in linea generale le imprese dispongono di norme relative alle qualifiche richieste per eseguire compiti speciali.

Nel settore dell'estrazione per trivellazione marina (direttiva 92/91/CEE) esistono regolamentazioni in base alle quali i lavoratori che espletano mansioni speciali o lavori di emergenza devono possedere appositi certificati di formazione. Diversi Stati membri ed imprese nella regione del Mare del Nord stanno lavorando a un accordo relativo alle esigenze in materia di formazione, il quale agevolerà la libera circolazione dei lavoratori.

BOX: Le autorità nazionali e le parti sociali del settore delle industrie estrattive sono invitate ad intensificare i loro sforzi per raggiungere un accordo sui requisiti in materia di formazione da applicare ai lavoratori di tutta l'Unione europea, a seconda del grado e del tipo di rischio. In questo processo potrebbero essere assistite dal Comitato consultivo per la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro e dal suo gruppo di lavoro permanente sulle industrie minerarie ed estrattive.

Il documento di salute e di sicurezza

In base all'articolo 3, paragrafo 2, delle due direttive (il testo è simile nelle due direttive) il datore di lavoro provvede affinché sia compilato ed aggiornato un documento in materia di sicurezza e di salute ("documento di sicurezza e di salute", in appresso: DSS), il quale dimostra in particolare che: i) i rischi cui sono esposti i lavoratori nel luogo di lavoro sono definiti e valutati; ii) le misure idonee saranno prese per conseguire gli obiettivi della

direttiva; iii) i luoghi di lavoro e le attrezzature sono progettati, utilizzati e mantenuti in efficienza in modo sicuro.

Si è accertato che di norma sia le grandi imprese che le PMI compilano il DSS. Tuttavia non tutte le imprese gli dedicano la stessa attenzione, e vi sono considerevoli differenze di lunghezza e di contenuto tra i vari DSS. Inoltre risulta che le imprese estremamente piccole non aggiornino regolarmente i propri DSS. In generale i DSS contengono tutti i soggetti presenti nell'impresa, compresi subappaltatori e lavoratori autonomi.

Di norma i benefici del DSS vengono riconosciuti, e la valutazione dei rischi contribuisce a migliorare la prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali. Spesso sono proprio i lavoratori interessati ad innescare l'aggiornamento del DSS, ad esempio attraverso schede sulle quali annotano i rischi che hanno corso. A volte si rivela necessario aggiornare i DSS in seguito ad indagini relative a infortuni, a relazioni o ad analisi approfondite di situazioni in cui sono stati sfiorati incidenti nonché a discussioni con i lavoratori, durante le quali questi ultimi avanzano proposte per migliorare la situazione.

Alcuni organismi preposti all'applicazione della normativa sono impegnati nello sforzo di armonizzare i DSS, ad esempio attraverso un modello standard: le imprese di trivellazione attive nel Mare del Nord, la cui attività è contemplata dalla direttiva 92/91/CEE (estrazione per trivellazione), hanno elaborato un modello comune di DSS in consultazione con gli organismi di controllo dei paesi interessati⁸. Grazie ad esso si eliminerà la necessità di compilare nuovi documenti, ad esempio, ogni volta che una piattaforma di trivellazione viene spostata in un altro paese per svolgere compiti analoghi (salvo cambiamenti nelle condizioni di lavoro), semplificando le cose per le imprese e per gli organismi preposti all'applicazione della normativa.

I rappresentanti dei lavoratori possono svolgere un ruolo importante nell'ambito della politica di salute e di sicurezza dell'impresa. Dalla valutazione sul campo è emerso che di norma i lavoratori o i rappresentanti dei lavoratori vengono consultati riguardo al DSS, pur se non sempre, e in misura variabile. Inoltre la valutazione ha evidenziato che in alcuni casi i rappresentanti dei lavoratori tendono ad essere piuttosto riluttanti nell'utilizzare la propria influenza. La valutazione indica che ciò potrebbe essere riconducibile a una carenza di formazione o di esperienza riguardo alla strategia globale dell'impresa in materia di salute e di sicurezza: infatti alcuni rappresentanti dei lavoratori possono essere specializzati nella risoluzione di problemi pratici, come i livelli salariali, l'orario di lavoro o la sicurezza occupazionale, ma hanno meno esperienza quando si tratta di introdurre all'interno dell'impresa una cultura della prevenzione.

BOX: Per favorire l'elaborazione di un'efficace documentazione in materia di salute e di sicurezza e introdurre nelle imprese una cultura della prevenzione è necessario rafforzare il flusso di informazioni pratiche, specialmente nelle PMI, e sensibilizzare maggiormente i rappresentanti dei lavoratori riguardo all'importanza del DSS.

Subappaltatori e lavoratori autonomi

L'articolo 3, paragrafo 3, identico nelle due direttive, prevede che quando in uno stesso luogo di lavoro sono presenti i lavoratori di più imprese, ciascun datore di lavoro è responsabile per

⁸ Danimarca, Germania, Paesi Bassi, Norvegia e Regno Unito.

tutte le questioni soggette al suo controllo. Inoltre il datore di lavoro che, conformemente alla legislazione e/o alla prassi nazionale, è responsabile del luogo di lavoro, coordina l'attuazione di tutte le misure di sicurezza e di salute dei lavoratori e le specifica nel DSS.

Dalla valutazione è emerso che il ricorso al subappalto è in aumento e il coordinamento del lavoro non sempre risulta soddisfacente. Tuttavia le imprese che ricorrono ai subappaltatori generalmente provvedono a verificarne l'esperienza e la confidenza con le prescrizioni in materia di salute e sicurezza. Inoltre l'appaltatore principale può provvedere a formazioni obbligatorie in tema di sicurezza, con aggiornamenti periodici.

A volte sorgono problemi a causa della carenza di formazione di alcuni lavoratori assunti dai subappaltatori, in generale per lavori temporanei o stagionali, il che potrebbe spiegare la maggior frequenza di infortuni sul lavoro registrati per questa categoria di lavoratori. Tuttavia la pratica del subappalto sembra causare meno problemi in questo settore rispetto ad altri settori a rischio elevato, come quello edile.

BOX: In considerazione dei problemi connessi con la pratica del subappalto nelle industrie estrattive e in altri settori, e come preannunciato nella strategia comunitaria 2007-2012, la Commissione analizzerà i problemi specifici del subappalto. Le buone pratiche in questo settore potrebbero andare a beneficio anche di altri settori ed essere diffuse a livello UE dal Comitato consultivo per la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro e dal suo gruppo di lavoro permanente sulle industrie minerarie ed estrattive nonché dal Comitato per il dialogo sociale settoriale sulle industrie estrattive.

Lotta antincendio e salvataggio

Gli articoli 4 e 5, identici nelle due direttive, fissano prescrizioni minime specifiche per quanto riguarda la protezione contro gli incendi, le esplosioni e le atmosfere nocive nonché i mezzi di evacuazione e di salvataggio.

In generale appare che queste prescrizioni siano rispettate nella pratica, grazie all'installazione di estintori, all'organizzazione di esercitazioni per l'estinzione degli incendi ed alla formazione di speciali squadre di salvataggio e di lotta antincendio. Inoltre, per segnalare eventuali surriscaldamenti provocati dallo sfregamento di materiali, talvolta è prevista l'installazione di appositi rivelatori sui nastri trasportatori.

È frequente la presenza in loco di veicoli di salvataggio (ambulanze, elicottero) nonché la predisposizione di punti di raccolta e camere-rifugio di emergenza. L'esperienza ha confermato l'importanza dei mezzi di evacuazione e di salvataggio, in particolare per le squadre di salvataggio, che devono spesso intervenire in condizioni estremamente pericolose, ad esempio subito dopo un'esplosione.

Controllo sanitario

L'articolo 8 delle direttive dispone che ogni lavoratore debba usufruire del controllo sanitario prima che gli siano affidati i compiti nelle industrie estrattive e in seguito ad intervalli regolari. Le direttive prevedono inoltre che tali misure vengano stabilite conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali.

La sorveglianza della salute dei lavoratori è in generale conforme alle prescrizioni delle direttive. Sono principalmente i medici del lavoro a occuparsene, piuttosto che i medici generici, e può riguardare anche argomenti non strettamente correlati alla medicina del lavoro

vera e propria, quali la lotta contro il tabacco ed i consigli dietetici. In alcuni Stati membri sono previsti controlli anche per i lavoratori pensionati (ogni cinque anni, ad esempio, per gli ex minatori).

Controllo dell'applicazione

Nella maggior parte degli Stati membri, spetta agli ispettorati del lavoro vigilare sulla corretta applicazione delle disposizioni che recepiscono le direttive nel diritto nazionale. Tuttavia in alcuni Stati membri le industrie estrattive non sono di competenza degli ispettorati del lavoro; al loro posto sono stati istituiti speciali organismi preposti alla sorveglianza di questo settore, spesso a causa della sua importanza nell'ambito dell'economia e della specificità dei rischi che presenta. Le autorità incaricate di vigilare sull'applicazione delle misure relative alla salute e alla sicurezza dei lavoratori potrebbero trarre beneficio dal coordinamento delle proprie attività nonché dello scambio di informazioni e di know-how; infatti può accadere che ciascun servizio si occupi di una particolare sezione dell'acquis comunitario in materia di salute e di sicurezza, senza disporre di una visione panoramica. Immaginiamo ad esempio che l'applicazione della direttiva-quadro 89/391/CEE sia di competenza dell'ispettorato del lavoro, mentre l'applicazione delle direttive 92/91/CEE e 92/104/CEE è responsabilità dell'ispettorato delle miniere.

Le grandi imprese spesso dispongono dei mezzi finanziari ed organizzativi necessari per organizzare una politica di sicurezza e di salute efficace, e di norma mantengono contatti regolari con le autorità di controllo.

BOX: In uno stesso Stato membro può accadere che siano molteplici le autorità incaricate di vigilare sulla corretta applicazione della legislazione relativa alle industrie estrattive. Occorre quindi migliorare la cooperazione e lo scambio di informazioni tra questi organismi, al fine di garantire che ciascun aspetto della politica in materia di salute e di sicurezza riceva sufficiente attenzione. A questo scopo potrebbe essere utile un intervento del Comitato degli alti responsabili dell'ispettorato del lavoro⁹.

6. VALUTAZIONE GENERALE

6.1. Principali effetti positivi delle due direttive

Nelle loro relazioni nazionali, gli Stati membri sottolineano l'effetto positivo delle due direttive, che hanno permesso di sensibilizzare le imprese riguardo alle questioni della salute e sicurezza sul lavoro, in particolare grazie alla valutazione dei rischi ed al DSS, incoraggiandole a dare la priorità alla salute e alla sicurezza nonché alle strategie di prevenzione. Le misure previste dalle direttive sono state giudicate sufficientemente complete e globali per potere affrontare flessibilmente i rischi cui sono esposte le imprese interessate. Un altro vantaggio è il fatto che le prescrizioni minime a livello UE impediscono alle imprese di farsi concorrenza sul piano dell'applicazione delle norme in materia di salute e sicurezza, poiché esse sono obbligatorie per tutte le imprese.

Un importante effetto delle direttive è il passaggio a una strategia globale in materia di salute e sicurezza nelle imprese. Anche le disposizioni relative al coordinamento delle misure in

⁹ Decisione della Commissione, del 12 luglio 1995, che istituisce un Comitato degli alti responsabili dell'ispettorato del lavoro, GU L 188 del 9.8.1995, pag.11.

materia di salute e sicurezza quando in uno stesso luogo di lavoro sono presenti i lavoratori di più imprese sono considerate come un notevole progresso introdotto dalle direttive.

In particolare, grazie alla direttiva 92/104/CEE (miniere e cave), sono le condizioni di salute e di sicurezza nelle PMI attive in cave di dimensioni minori ad avere subito un miglioramento; infatti prima dell'adozione della direttiva le imprese di questo tipo non apparivano molto attive in questo settore.

6.2. Principali problemi di applicazione

Come indicato precedentemente, la flessibilità consentita dalle due direttive è stata largamente apprezzata, anche se per le imprese ne può conseguire una difficoltà nel determinare il livello preciso di protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori richiesto e nel tradurre in pratica le disposizioni delle direttive. Inoltre la relazione osserva che l'autonomia concessa agli Stati membri dalla direttiva 92/91/CEE può dare luogo a differenze di applicazione nei vari Stati membri, con la possibilità che determinate condizioni possano essere accettate in uno Stato membro e respinte in un altro.

I datori di lavoro osservano che in alcuni casi il DSS si sovrappone ad altri documenti richiesti, ad esempio i permessi per l'estrazione mineraria. Questo problema può essere legato all'applicazione delle direttive negli Stati membri e potrebbe essere risolto combinando i vari documenti richiesti per diverse operazioni nel settore delle industrie estrattive, a condizione che rispettino pienamente i requisiti del DSS.

BOX: Per ridurre gli oneri amministrativi, gli Stati membri potrebbero prendere in considerazione la fusione del DSS con altri documenti richiesti per diverse operazioni nel settore delle industrie estrattive, evitando alle imprese l'obbligo di compilare una serie di singoli documenti di natura simile.

A quanto sembra le PMI tendono a considerare l'applicazione delle prescrizioni delle direttive unicamente come un onere. Esse si limitano a tenere conto dei costi immediati dell'assicurazione contro gli infortuni e delle misure preventive, ignorando i costi potenziali dei possibili infortuni sul lavoro e delle malattie professionali (calo della produzione, costo dei materiali e della riorganizzazione necessaria), che sarebbero assai più elevati.

Le relazioni nazionali e la valutazione sul campo rivelano una tendenza, diffusa fra i datori di lavoro di alcuni Stati membri, a non riferire su tutti gli infortuni che dovrebbero essere oggetto di relazioni. Tale comportamento sarebbe riconducibile alla volontà di non incrinare l'immagine dell'impresa o a evitare il pagamento di penalità contrattuali. La conseguenza è che le autorità non dispongono di un'immagine precisa della situazione nel settore interessato e non saranno dunque in grado di garantire il miglioramento della protezione dei lavoratori. La mancata notifica è un problema da affrontare nel quadro del miglioramento delle modalità di funzionamento delle autorità preposte a vigilare sull'applicazione della legislazione.

Inoltre dalle relazioni nazionali emerge i datori di lavoro potrebbero rifuggire dalla modernizzazione delle attrezzature a causa dei costi ad essa connessi; la valutazione sul campo rivela che alcuni datori di lavoro danno maggior peso alle preoccupazioni ambientali che alla salute e sicurezza del lavoratore.

Gli organismi preposti all'applicazione della normativa spesso applicano alle PMI lo stesso approccio che applicano alle grandi imprese, dimenticando che spesso queste ultime

dispongono di mezzi limitati e possiedono determinate caratteristiche specifiche. Per una grande impresa, il danno di immagine derivante da un infortunio rappresenta un effetto dissuasivo più efficace rispetto a un'ammenda. Secondo alcuni datori di lavoro gli organismi preposti all'applicazione dedicano troppa attenzione alla sicurezza delle attrezzature e non abbastanza alla formazione dei lavoratori (aspetti organizzativi, formazione, promozione di una cultura della sicurezza).

Di norma i lavoratori vengono consultati in determinate fasi dell'elaborazione e/o dell'utilizzo del DSS, ma in misura diversa e comunque non sistematicamente. Le direttive impongono la consultazione dei lavoratori, ma è raro che tale requisito venga rispettato pienamente.

7. VALUTAZIONE DELL'EFFICACIA DELLA LEGISLAZIONE

È difficile provare l'esistenza di un legame oggettivo tra l'applicazione delle direttive nelle industrie estrattive ed i miglioramenti in materia di infortuni sul lavoro e di malattie professionali; la difficoltà deriva dal fatto che gli infortuni e malattie professionali hanno molteplici cause, che spesso esulano dai fattori contemplati dalle direttive.

Inoltre spesso le malattie professionali vengono diagnosticate molto tempo dopo l'esposizione del lavoratore al fattore di rischio, e mentre alcune disposizioni delle direttive sono nuove, altre vanno ad aggiungersi a normative nazionali già esistenti. Non è dunque facile misurare l'impatto delle direttive.

Come già osservato in precedenza, nonostante gli sforzi profusi, le industrie estrattive rimangono un settore ad elevato rischio.

a) Effetti sugli infortuni sul lavoro e sulle malattie professionali

Le industrie estrattive presentano gravi rischi di infortuni sul lavoro. Il tasso d'incidenza¹⁰ degli infortuni sul lavoro in questo settore è infatti considerevolmente più elevato del tasso medio relativo alla totalità dei settori d'attività: esso è due volte più elevato per quanto riguarda gli infortuni che comportano oltre tre giorni di assenza (5 500 rispetto a 2 500) ed è quasi cinque volte più elevato per gli infortuni mortali (14 rispetto a 3)¹¹. È interessante notare che in base a stime risalenti al 1986, il tasso d'incidenza degli infortuni mortali era notevolmente più elevato nel 1986 rispetto a oggi¹² (100 rispetto a 14 nel 2005). Il numero di infortuni sembra dunque essere sensibilmente diminuito tra il 1986 ed il 2005, periodo durante il quale sono entrate in vigore le direttive.

Dalle statistiche¹³ emerge che la prima causa d'infortunio, compresi gli infortuni mortali, è il crollo o il collasso di un agente materiale (ad esempio, il crollo di una galleria sotterranea), che rappresenta il 25% del totale, mentre a sorpresa eventi quali gli incendi o le esplosioni causano un numero di infortuni assai inferiore (meno del 5 %). Tuttavia queste cifre si

¹⁰ Il tasso d'incidenza, come definito dalla metodologia ESAW (Statistiche europee degli infortuni sul lavoro), è il numero di infortuni sul lavoro su 100 000 lavoratori attivi.

¹¹ Fonte: DG EMPL e Eurostat: DG EMPL e Eurostat "Causes and circumstances of accidents at work in the EU", punto 1.11, pag. 25; Eurostat ESAW e "Indagine sulle forze di lavoro", dati del 2005

¹² Fonte: P.A. Walker, 'Mining and quarrying in the European Economic Community, the safety and health aspects', in *Safety and health in mining and quarrying industries: Proceedings of a symposium held in Luxembourg 10 to 12 September 1986*, 1988, pagg. 7-8.

¹³ Fonte: dati Eurostat ESAW fase III 2005.

riferiscono *all'ultimissimo evento anomalo rispetto alla normalità, che conduce direttamente all'infortunio*: ultimo evento che però può a sua volta essere stato innescato da altri eventi, come un incendio o un'esplosione in una miniera, che ha fatto poi crollare una galleria. In questo caso, solo il crollo della galleria viene registrato come l'ultimo evento, anche se la causa principale può essere stata l'incendio o l'esplosione.

BOX: Il gruppo di lavoro permanente sulle industrie minerarie ed estrattive dovrebbe collaborare strettamente a livello UE con il Comitato per il dialogo sociale settoriale sulle industrie estrattive riguardo alle cause degli infortuni.

Di tutti i settori d'attività, quello delle industrie estrattive ha di gran lunga il più elevato tasso d'incidenza per quanto riguarda le malattie professionali, anche rispetto ad altri settori ad alto rischio: il livello di tale tasso è infatti 1949, mentre è 134 per il settore edile, 41 per l'agricoltura e 29 per i trasporti. Anche il tasso d'incidenza delle malattie respiratorie è più elevato in questo settore rispetto a tutti gli altri settori d'attività¹⁴.

Dopo l'adozione delle direttive le imprese sono diventate più sensibili riguardo alle questioni della salute e della sicurezza sul lavoro, si sono meglio organizzate in questo settore e hanno migliorato il grado di meccanizzazione; mediamente ciò dovrebbe ridurre il numero degli infortuni e delle malattie professionali. Tuttavia tale numero resta elevato, spesso a causa dei fattori seguenti:

- rispetto alle grandi imprese, le PMI, che rappresentano la maggioranza delle imprese del settore, hanno tassi di infortunio più elevati;
- i datori di lavoro delle piccole imprese spesso possiedono una conoscenza inferiore delle questioni relative alla salute e sicurezza sul lavoro;
- i ritmi lavorativi hanno subito un'accelerazione;
- talvolta i datori di lavoro privilegiano la produttività o l'ambiente a discapito della tutela dei lavoratori;
- in alcuni Stati membri è in aumento il numero di giovani lavoratori e di lavoratori immigrati, e questi ultimi spesso hanno problemi linguistici.

b) Impatto sulla produttività, sull'occupazione e sulla competitività

La maggior parte degli Stati membri non ha fornito indicazioni riguardo all'impatto delle direttive sulla produttività, sull'occupazione e sulla competitività. Alcuni Stati membri¹⁵ ritengono comunque che le misure introdotte dalle direttive abbiano stimolato la produttività e la competitività.

Le relazioni nazionali notano che l'applicazione delle direttive contribuisce al miglioramento dell'ambiente di lavoro, rendendo il lavoro più attraente per i lavoratori ed aumentando la produttività. La riduzione dei tassi di infortunio riduce l'assenteismo, il quale rappresenta una

¹⁴ Fonte: Eurostat EODS 2005.

¹⁵ Grecia e Portogallo.

perdita significativa per l'economia, senza dimenticare la sofferenza umana causata dagli infortuni.

8. PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO

Visto che le direttive sono redatte in termini generici, è stato suggerito di elaborare e diffondere elenchi di orientamenti pratici, di migliori pratiche e di altre informazioni miranti a illustrare i requisiti previsti dalle direttive.

Per quanto riguarda il DSS, la valutazione fa osservare la necessità di mettere dei modelli a disposizione di determinate imprese, soprattutto di piccole dimensioni, ad esempio in settori come quello delle pietre ornamentali. Ciò consentirebbe di migliorare le condizioni di salute e sicurezza, agevolerebbe la compilazione del DSS da parte delle imprese e le aiuterebbe nel processo di valutazione e perfezionamento.

Per quanto riguarda il controllo dell'applicazione legislativa, le autorità preposte potrebbero ricorrere a personale specializzato per facilitare la comunicazione con le imprese interessate: in tal modo le proposte risulterebbero più convincenti e le imprese sarebbero maggiormente disposte ad adottarle. Questo aspetto può essere rilevante anche per le i settori industriali impegnati in attività operative più complesse. Inoltre gli ispettorati spesso hanno carenze di personale, e ad esempio non sono in grado di controllare annualmente tutte le imprese. Le imprese osservano che gli ispettori si limitano a individuare le lacune, senza proporre soluzioni concrete, anche se alla luce del carattere generale delle direttive vi è una reale necessità di orientamenti pratici. Risulta comunque che gli ispettorati stiano mettendo a punto nuovi metodi di controllo dell'applicazione della direttiva 92/91/CEE, che prevedono anche controlli su temi specifici come l'orario lavorativo o le operazioni di salvataggio.

Gli spostamenti transfrontalieri delle postazioni di lavoro rappresentano un problema a causa della diversa applicazione delle direttive negli Stati membri. In questo campo la Commissione intende proseguire gli sforzi volti a verificare la conformità delle disposizioni di recepimento e a lanciare, se del caso, procedure d'infrazione, per ovviare alla non conformità delle disposizioni nazionali con le direttive della Commissione. Va comunque ricordato che le direttive fissano prescrizioni minime, lasciando agli Stati membri la libertà di adottare o mantenere norme più rigorose¹⁶.

Alcune voci suggeriscono inoltre un'ulteriore armonizzazione del settore su scala UE, la quale stimolerebbe la creazione di eque condizioni di concorrenza e agevolerebbe il movimento transfrontaliero delle persone e delle attrezzature. Un'altra proposta mira a ridurre gli oneri amministrativi cui sono soggette le imprese a causa delle modalità di recepimento o di applicazione delle direttive negli Stati membri. Nel quadro di un programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi presentato dalla Commissione e attualmente in corso d'applicazione¹⁷, gli Stati membri vengono invitati a ridurre gli oneri gravanti sulle imprese e a fissare obiettivi ambiziosi in materia.

¹⁶ Articolo 1, paragrafo 3, della direttiva quadro 89/391/CEE; cfr. inoltre la sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee nella Causa C-84/94, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord contro Consiglio dell'Unione europea, Racc. 1996 pagina I-05755, punto 17.

¹⁷ COM(2007) 23.

Per quanto riguarda eventuali modifiche alla direttiva 92/104/CEE (miniere e cave), sono state avanzate le proposte seguenti:

- introdurre una distinzione tra l'estrazione del carbone e l'estrazione di altri minerali, in considerazione dei problemi specifici in questi due settori. Un'altra proposta mira a fornire orientamenti specifici dedicati a ciascun tipo di estrazione mineraria piuttosto che a modificare la direttiva;
- aggiungere disposizioni più dettagliate miranti a proteggere gli operatori delle attrezzature di estrazione contro il rischio rappresentato dagli esplosivi inesplosi o celati in ammassi di pietre destinati all'estrazione, a installare ripari o rifugi temporanei nelle gallerie in cui si svolgono lavori preparatori o di costruzione prima del completamento delle vie di fuga definitive, nonché a montare estintori e autorespiratori autonomi sui veicoli.

Visto il carattere tecnico di queste proposte, esse verranno discusse con il gruppo di lavoro permanente sulle industrie minerarie ed estrattive, al fine di valutare qualsiasi necessità di adattamenti di carattere tecnico della direttiva (articolo 11 della direttiva 92/104/CEE).

9. CONCLUSIONI

Benché l'applicazione delle due direttive nei quindici Stati membri interessati appaia relativamente soddisfacente e il tasso di infortuni nelle industrie estrattive sia in ribasso, il numero elevato di infortuni e delle malattie professionali rimane intollerabile, e i lavoratori del settore corrono ancora rischi molto alti.

Per migliorare la situazione, la strategia comunitaria 2007-2012 incoraggia gli Stati membri ad adottare strategie nazionali che definiscano obiettivi quantitativi per la riduzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, mirate ai settori e alle imprese che registrano i peggiori risultati e riguardanti i rischi più comuni e i lavoratori più vulnerabili.

Come in altri settori d'attività, vi è una netta differenza tra diverse categorie di imprese: le imprese più grandi, segnatamente nel settore dell'estrazione per trivellazione, ottengono risultati piuttosto soddisfacenti, mentre le PMI, specialmente nell'estrazione delle pietre ornamentali, sembrano meno attrezzate per attuare un'efficace politica in materia di salute e di sicurezza .

È evidente che le imprese devono dare maggiore priorità alla salute e alla sicurezza. Oltre alle considerazioni di carattere sociale o etico, vi sono importanti motivi di ordine finanziario a favore dell'attuazione di una politica di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali da parte delle imprese. Una corretta politica di prevenzione comporta indubbiamente dei vantaggi finanziari: bisogna fare capire alle imprese che non devono tenere conto solo del costo dei premi d'assicurazione e delle misure di prevenzione, ma anche dei costi indiretti degli infortuni e delle malattie professionali (costi correlati alla sostituzione del lavoratore, al calo produttivo ed al danno causato dall'immagine negativa presso l'opinione pubblica), che possono essere molto più elevati. Visti in questa ottica pragmatica, i costi delle misure di prevenzione appariranno assai più ridotti, e le imprese potrebbero convincersi a sostenerli. Spetta agli Stati membri aumentare gli sforzi per sensibilizzare le imprese riguardo a queste considerazioni.

La conoscenze in materia di salute e di sicurezza devono essere diffuse più equamente tra le varie categorie di imprese. Gli Stati membri potrebbero raggiungere tale traguardo tramite

l'elaborazione di orientamenti nonché la fornitura di assistenza e formazione, specie all'indirizzo delle piccole imprese, per un'efficace politica in materia di salute e sicurezza. Al fine di progredire in questo settore, il Comitato consultivo per la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro ed il suo gruppo di lavoro permanente sulle industrie minerarie ed estrattive¹⁸ potrebbero affrontare in particolare la questione della formazione. Come precisa la strategia comunitaria 2007-2012, la Commissione esaminerà più approfonditamente i problemi specifici legati al subappalto. L'esperienza acquisita nel campo del subappalto in questo settore d'attività potrebbe essere sfruttata in altri settori. In questo contesto bisogna tenere conto del ruolo del fattore umano e dei suoi limiti in un ambiente sempre più dominato dalle tecnologie avanzate.

La Commissione ritiene che questa relazione, basata sui dati forniti dai paesi UE15, contenga proposte utili anche per i dodici Stati membri che nel frattempo hanno aderito all'Unione. I recenti infortuni nel settore minerario dimostrano la necessità di migliorare ulteriormente la situazione.

Una delle conclusioni da trarre dalla presente valutazione è l'importante ruolo dei rappresentanti di lavoratori e la necessità di condividere le migliori pratiche. L'Agenzia europea per la sicurezza e la salute di Bilbao potrebbe contribuire alla diffusione di informazioni specifiche e mirate, segnatamente ad uso degli Stati membri che hanno recentemente aderito all'Unione.

Nel frattempo diversi Stati membri sottolineano che al momento non è necessario modificare le direttive, probabilmente a causa del carattere generico della loro redazione, che ne consente l'applicazione a un ampio spettro di situazioni. Alla luce delle informazioni presentate nella presente relazione la Commissione concorda sul fatto che attualmente non vi sia necessità di modificare le direttive.

La Commissione invita il Comitato consultivo per la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro a trarre le opportune conclusioni dalla presente relazione tramite il suo gruppo di lavoro permanente sulle industrie minerarie ed estrattive.

¹⁸ Articolo 6, paragrafo 4 della decisione del Consiglio del 22 luglio 2003 relativa all'istituzione di un Comitato consultivo per la sicurezza e la salute sul luogo del lavoro, GU C 218 del 13.9.2003, pag. 1.