



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 6.11.2008
COM(2008) 698 definitivo

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

**sull'attuazione pratica delle direttive concernenti la salute e la sicurezza sul luogo di
lavoro 92/57/CEE (cantieri temporanei o mobili) e 92/58/CEE (segnaletica di sicurezza
sul luogo di lavoro)**

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

**sull'attuazione pratica delle direttive concernenti la salute e la sicurezza sul luogo di
lavoro 92/57/CEE (cantieri temporanei o mobili) e 92/58/CEE (segnaletica di sicurezza
sul luogo di lavoro)**

1. INTRODUZIONE

La presente comunicazione si inserisce nel contesto dell'impegno assunto dalla Commissione¹ di valutare l'attuazione del quadro normativo allo scopo di migliorarlo.

Essa si basa principalmente sulle relazioni nazionali presentate dagli Stati membri² e su una relazione elaborata da esperti indipendenti che analizza l'attuazione delle due direttive in tutti i settori economici pubblici e/o privati interessati. Si fonda inoltre sui risultati di campagne europee di ispezione in materia di sicurezza nel settore edile svolte nel 2003 e nel 2004 nei 15 Stati membri, su recenti statistiche europee relative agli infortuni sul lavoro, nonché sugli insegnamenti ricavati dalla Commissione dalla verifica del recepimento e dell'applicazione delle direttive.

La valutazione riguarda il recepimento e l'attuazione di due direttive, limitatamente ai paesi dell'UE-15: la direttiva 92/57/CEE del Consiglio del 24 giugno 1992 riguardante le prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei o mobili³ e la direttiva 92/58/CEE del Consiglio del 24 giugno 1992 recante le prescrizioni minime per la segnaletica di sicurezza e/o di salute sul luogo di lavoro⁴. La Commissione ritiene che tale valutazione costituirà una fonte d'informazione di grande utilità anche per i 12 nuovi Stati membri per quanto riguarda l'applicazione delle due direttive.

2. EFFETTI GIURIDICI

2.1. Direttiva 92/57/CEE

Le relazioni elaborate a livello nazionale dagli Stati membri⁵ mostrano che l'incidenza *formale* della direttiva 92/57/CEE (semplificazione, razionalizzazione, consolidamento e codifica) ha consentito agli Stati membri di unificare, consolidare e aggiornare la normativa

¹ Si veda la 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 21.2.2007.

² Trasmesse alla Commissione a norma degli articoli 14 e 11 delle due direttive. Tali articoli sono stati successivamente abrogati dalla direttiva 2007/30/CE.

³ GU L 245 del 26.8.1992, pag. 6.

⁴ GU L 245 del 26.8.1992, pag. 23.

⁵ Due Stati membri desiderosi di assicurare una valutazione obiettiva della direttiva si sono avvalsi di indagini/studi svolti da consulenti esterni indipendenti; in quasi tutti gli Stati membri le parti sociali hanno avuto un ruolo importante nell'elaborazione della relazione.

nazionale in vigore. Vi sono tuttavia alcuni Stati membri che sostengono che le direttive non abbiano avuto alcuna incidenza sui principi giuridici/amministrativi.

L'incidenza *sostanziale* prodotta sulla normativa nazionale è stata significativa in tutti gli Stati membri. Persino gli Stati membri che affermavano di possedere già una legislazione nazionale avanzata hanno apportato modifiche per introdurre i concetti fondamentali della direttiva. La direttiva ha determinato a una considerevole integrazione di tutte le normative nazionali in materia di salute e sicurezza, in particolare per quanto riguarda la progettazione e il coordinamento dei cantieri, i piani di sicurezza e salute e il fascicolo relativo alla salute e alla sicurezza.

In particolare si ritiene che il nuovo approccio in materia di prevenzione, con la definizione degli obblighi e delle responsabilità delle diverse parti presenti sui cantieri, abbia avuto un impatto considerevole.

Direttiva 92/58/CEE

La maggior parte degli Stati membri ha semplicemente abrogato le disposizioni in materia di segnaletica di sicurezza derivanti dal precedente recepimento della direttiva 77/576/CEE e le ha sostituite con nuove norme a recepimento della direttiva 92/58/CEE. Alcuni sostengono che le nuove disposizioni hanno completato, ampliato o aggiornato il quadro normativo e hanno inoltre consentito il consolidamento delle disposizioni nazionali.

Le principali modifiche sostanziali riguardano l'introduzione di nuove norme in materia di segnaletica, comprendente la comunicazione verbale e i segnali gestuali, la segnaletica di salute non inclusa nella direttiva precedente, nonché i nuovi obblighi che incombono sul datore di lavoro di informare, formare e consultare i lavoratori; esse hanno inoltre esteso il campo di applicazione della direttiva a tutti i settori di attività.

3. MISURE DI SENSIBILIZZAZIONE E DI ACCOMPAGNAMENTO IN RELAZIONE ALLE DIRETTIVE 92/57/CEE E 92/58/CEE

Una volta adottate le due decisioni, la Commissione e gli Stati membri le hanno pubblicizzate e hanno fornito consulenza sulla loro attuazione nei cantieri e nella segnaletica sul luogo di lavoro. L'Anno europeo della sicurezza, dell'igiene e della salute sul luogo di lavoro (1992), le settimane europee sulla salute e sulla sicurezza e le campagne nazionali di sensibilizzazione hanno contribuito in particolare modo a diffondere le informazioni e a sensibilizzare i responsabili circa i loro obblighi. L'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro istituita nel 1994⁶ si è impegnata in un'azione d'informazione e di sensibilizzazione in tutta Europa e ha avviato a sua volta un forum europeo sulla sicurezza nell'edilizia al fine di promuovere lo scambio di esperienze tra i vari soggetti del settore e in particolare tra le piccole e medie imprese (PME). Il comitato degli alti responsabili dell'ispettorato del lavoro (SLIC)⁷ ha inoltre contribuito con iniziative di attuazione e sensibilizzazione (campagne di ispezione europee).

⁶ Regolamento (CE) n. 2062/94 del Consiglio, del 18 luglio 1994, relativo all'istituzione di un'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (GU L 216 del 20.8.1994, pag. 1). Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 1112/2005 (GU L 184 del 15.7.2005, pag. 5).

⁷ 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).

Gli Stati membri hanno adottato piani di ampia portata con lo scopo di promuovere la prevenzione attiva, sensibilizzare in merito alla prevenzione integrata e di elaborare orientamenti pratici destinati ad aiutare i datori di lavoro e i lavoratori a conformarsi alla nuova legislazione. In alcuni Stati membri tali azioni sono state indirizzate a soggetti essenziali quali i committenti. Anche le organizzazioni professionali, i sindacati e le associazioni degli architetti e degli ingegneri hanno informato i propri membri della nuova legislazione per mezzo di seminari, riunioni, opuscoli e altro materiale stampato. Alcune grandi imprese di costruzioni hanno infine elaborato loro documenti informativi destinati ai dipendenti e ai subappaltatori.

4. RECEPIMENTO

Malgrado la consultazione preventiva approfondita delle parti sociali e l'adozione all'unanimità da parte del Consiglio, la maggioranza degli Stati membri non ha rispettato la scadenza per il recepimento delle due direttive, cosa che ha inciso considerevolmente sul livello di attuazione pratica sul luogo di lavoro⁸.

Successivamente al recepimento, la Commissione ha proceduto al controllo della conformità e ha intrattenuto scambi con le autorità nazionali per chiarire e risolvere gli eventuali problemi e procedere alle rettifiche necessarie. Se del caso, ha avviato procedure d'infrazione a norma dell'articolo 226 CE. Anche i reclami ricevuti dalla Commissione hanno costituito un'informazione valida che ha consentito di identificare i punti deboli della legislazione nazionale.

4.1. Direttiva 92/57/CEE

L'attuazione della direttiva 92/57/CEE è una questione complessa dal punto di vista tecnico e amministrativo. Gli Stati membri rivedono e aggiornano regolarmente la rispettiva legislazione. Ciò spiega perché in alcuni Stati membri la direttiva sia stata recepita in modo molto frammentato, sfociando in svariati atti normativi (più di 40 in alcuni casi) che rendono più complessa la valutazione. Dalla valutazione sono emerse differenze nelle legislazioni nazionali derivanti dal precedente quadro normativo e dal fatto che la direttiva stabilisce prescrizioni minime e lascia agli Stati membri la facoltà di mantenere o stabilire livelli più elevati di protezione⁹.

I principali problemi di conformità riscontrati riguardavano il campo di applicazione, le definizioni, la designazione dei coordinatori, la preparazione e la realizzazione dell'opera e le responsabilità di committenti, responsabili dei lavori, coordinatori e datori di lavoro.

In diversi Stati membri tuttavia la legislazione è andata oltre le prescrizioni minime della direttiva 92/57/CEE, chiarendo alcune questioni di coordinamento e stabilendo procedure per un effettivo rispetto della legislazione.

I problemi di conformità identificati e il tasso estremamente elevato di infortuni sul

⁸ Nella maggior parte degli Stati membri tutti i rappresentanti del settore edilizio (parti sociali, architetti, committenti, responsabili dei lavori, ecc.) sono stati consultati preventivamente ed è stata data loro la possibilità di partecipare al recepimento della direttiva.

⁹ Cfr. punto 17 della sentenza della Corte di Giustizia nella causa C-84/94 *Regno Unito contro Consiglio* (1996), Racc. pag. I-5755.

lavoro nell'edilizia suggeriscono l'esistenza di difficoltà nella comprensione della direttiva 92/57/CEE, difficoltà acute dalla complessità delle misure di attuazione nazionali.

Strumenti aggiuntivi non vincolanti a livello europeo intesi ad aiutare tutti i soggetti a capire meglio i rispettivi obblighi e diritti potrebbero rappresentare un utile mezzo di miglioramento dell'applicazione della direttiva a livello nazionale. La Commissione ha pertanto cominciato a lavorare in stretta collaborazione con il comitato consultivo¹⁰ e i vari professionisti del settore alla stesura di un manuale non vincolante per l'applicazione della direttiva.

4.2. Direttiva 92/58/CEE

Per la sua stessa natura questa direttiva è stata recepita praticamente alla lettera nella grande maggioranza degli Stati membri. Gli scarsissimi casi di potenziale non conformità del recepimento si sono risolti per mezzo di contatti con le autorità competenti, senza dover ricorrere a ulteriori azioni legali.

5. AZIONI SUL CAMPO: ATTUAZIONE PRATICA DELLA DIRETTIVA 92/57/CEE

Da una valutazione della situazione nei cantieri risulta un quadro non omogeneo: in alcuni Stati membri l'attuazione della direttiva ha contribuito a un effettivo miglioramento delle condizioni di salute e di sicurezza e alla prevenzione degli infortuni, mentre in altri resta ancora molto da fare per il rispetto delle prescrizioni e per raccogliere i frutti di una prevenzione efficace.

Malgrado gli sforzi effettuati, le statistiche relative agli infortuni sul lavoro sono incontestabili: l'edilizia è ancora un settore ad alto rischio, con il doppio di infortuni rispetto al tasso medio relativo a tutti i settori di attività e un tasso di infortuni mortali¹¹ 2,5 volte superiore.

La direttiva assegna ruoli fondamentali nella prevenzione a tutti coloro che operano in un cantiere. La sua attuazione è dunque stata valutata in relazione all'incidenza di ciascun gruppo in termini di prevenzione e protezione dai rischi professionali. Le principali conclusioni sono illustrate di seguito.

Committenti

La direttiva impone vari obblighi ai committenti ai fini dell'applicazione di misure di prevenzione in materia di salute e sicurezza. Tali obblighi generano un certo disagio.

I committenti rientrano in diverse categorie a seconda:

- del settore interessato: pubblico o privato;

¹⁰ Decisione del Consiglio del 22 luglio 2003 che istituisce un comitato consultivo per la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro (GU C 218 del 13.9.2003, pag. 1).

¹¹ Fonte: Eurostat, dati ESAW 2005.

- delle dimensioni del cantiere: grande, medio o piccolo;
- della frequenza di esecuzione dei lavori di costruzione o di ingegneria civile: regolare o occasionale;
- della personalità giuridica: persone fisiche, imprese di costruzioni o immobiliari, enti per l'edilizia popolare.

Lo sforzo indirizzato dalle varie categorie di committenti alla prevenzione varia considerevolmente a causa del diverso livello di conoscenza della legislazione e delle diverse risorse destinate alla prevenzione, nonché della diversa motivazione. Le persone che fungono da committenti in cantieri occasionali di piccole dimensioni generalmente non sono a conoscenza dei loro obblighi in materia di prevenzione, mentre i committenti più importanti che lavorano regolarmente su grandi cantieri normalmente conoscono i loro obblighi ed esercitano un ruolo attivo nella prevenzione dei rischi professionali. Questi ultimi committenti sono persuasi che la prevenzione sia essenziale e che produca in ultima analisi risparmi, sebbene cerchino di ridurre il più possibile i costi. Il principale problema cui questi committenti dicono di dover far fronte è l'aumento dei costi dovuto alla nuova legislazione e, in particolare, al coordinamento. Le persone che svolgono lavori occasionali sono al contrario molto restie ad impegnarsi nella prevenzione, che ai loro occhi è un vincolo finanziario e burocratico, e sono persuase che la loro responsabilità termini al momento della firma del contratto di costruzione. Questo problema non scaturisce tuttavia direttamente dalla direttiva, la quale consente agli Stati membri l'attribuzione di responsabilità in materia di prevenzione a seconda del tipo e delle dimensioni dell'opera.

Una pianificazione insufficiente e i vincoli di tempo sono stati citati diverse volte come fattori che compromettono pesantemente la prevenzione di infortuni e malattie. I committenti che insistono per ottenere termini eccessivamente brevi sono stati spesso indicati essere all'origine di tali problemi.

Sebbene la direttiva non vieti l'espletamento contemporaneo di diversi compiti da parte di persone fisiche o giuridiche, l'associazione di ruoli quali quello di committente e di coordinatore sembra generare problemi pratici. Spesso un committente non è in grado di rivestire il ruolo di coordinatore, in quanto non possiede, per esempio, le capacità o le conoscenze pertinenti.

La situazione in alcuni Stati membri indica una necessità di informazione, formazione e sensibilizzazione fra le diverse categorie di committenti in funzione delle dimensioni del cantiere (piccolo), del soggetto giuridico (persone fisiche) e della natura dei lavori (occasionalmente o regolari). Le autorità nazionali e le associazioni professionali devono fungere da guida in questo ambito.

Alcuni Stati membri hanno già preso iniziative per assicurare che nei contratti di appalti pubblici sia dato debito spazio a buoni livelli di sicurezza e ad adeguate condizioni di salute sul lavoro. Altri Stati membri dovrebbero seguirne l'esempio.

A norma della direttiva, ai committenti – in quanto soggetti che dispongono delle risorse finanziarie per effettuare i lavori – è stato riservato un ruolo centrale nel sistema di prevenzione. Tuttavia, spesso non possiedono le conoscenze e le capacità richieste; la direttiva prevede dunque la possibilità di far intervenire altri soggetti, senza per questo esonerarli dalle loro responsabilità.

Responsabili dei lavori

Molto spesso il committente riveste anche il ruolo di responsabile dei lavori. Al fine di migliorare la gestione della prevenzione laddove in uno stesso cantiere lavorino diverse imprese subappaltatrici, l'appaltatore principale responsabile dei lavori può agire in qualità di responsabile dei lavori ai sensi della direttiva 92/57/CEE.

Di norma i responsabili dei lavori sanno come coordinare questioni di sicurezza e salute durante la realizzazione dell'opera, ma lamentano che non si tenga sufficientemente conto della sicurezza nella progettazione e nella preparazione e ritengono che le responsabilità del responsabile dei lavori e del committente andrebbero definite più chiaramente. Alcune imprese apprezzano il valore del coordinamento, ma non le formalità amministrative che questo comporta, e sottolineano la confusione tra i compiti dei coordinatori e quelli dei servizi di prevenzione.

Le grandi imprese che sono state visitate hanno una buona conoscenza delle disposizioni. Fanno spesso ricorso a servizi di prevenzione e le associazioni professionali forniscono loro informazioni regolarmente. Le piccole imprese e le micro-imprese tendono a non conoscere molto bene le normative e quelle che ne sono a conoscenza sono ancora restie a intraprendere la prevenzione in generale e il coordinamento in particolare. Le PMI che non fanno parte di associazioni di categoria non dispongono di informazioni, il che va a discapito delle conoscenze in materia di sicurezza e salute sul lavoro. Inoltre, più la catena di subappalti si allunga più aumenta la scarsità di informazioni. Secondo i committenti e i responsabili dei lavori le lunghe catene di subappalti attenuano la responsabilità. Soltanto le piccole imprese all'inizio della catena di subappalti possono beneficiare dell'esperienza e delle buone pratiche dell'appaltatore principale.

La prevenzione è spesso molto sviluppata nelle imprese subappaltatrici specializzate in compiti particolari (per es. impianti a gas o manutenzione di ascensori).

Una forte collaborazione lungo la catena della fornitura rispecchia il fatto che progetti di costruzione pianificati, gestiti e coordinati efficacemente hanno più probabilità di essere sicuri e sani. Vi è inoltre una maggiore probabilità di benefici economici in termini di minore perdita di tempo per assenze dal lavoro, minori sprechi e minore probabilità di non rispettare il budget. Tutti coloro che intervengono nella catena della fornitura – i committenti come gli appaltatori – dovrebbero tenerlo a mente e agire di conseguenza.

Data la difficoltà di raggiungere le imprese più distanti dall'appaltatore principale lungo la catena, i subappalti rimangono una questione da approfondire, che incide inoltre sull'attuazione delle disposizioni in materia di salute e sicurezza. La Commissione deve esaminare questo problema nell'ambito della strategia comunitaria 2007-2012.

Architetti, ingegneri e imprese di consulenza

Sebbene la direttiva non citi esplicitamente gli architetti, gli ingegneri o le imprese di consulenza, questo gruppo è stato oggetto di una valutazione perché il progettista ha un ruolo fondamentale nella fase di preparazione dell'opera e riveste una grande importanza nella prevenzione dei rischi professionali sui cantieri.

Gli architetti e gli ingegneri che concepiscono le opere hanno spiegato di essere a conoscenza delle prescrizioni ma di non essere completamente d'accordo sulle nuove misure imposte. Alcuni non sono a favore della designazione da parte del committente di un coordinatore per la fase di progettazione, poiché a loro avviso ciò limita la libertà di creazione.

In alcuni Stati membri tuttavia gli architetti e gli ingegneri spesso agiscono come coordinatori nella fase di progettazione. Ciò ha migliorato considerevolmente le condizioni di lavoro nei cantieri, garantendo una protezione collettiva e la presenza di segnaletica. La maggior parte dei progettisti accettano la filosofia che è alla base del coordinamento ma sono restii ad assumere responsabilità supplementari. Alcuni riferiscono problemi nel convincere i committenti e i responsabili dei lavori ad adottare le misure preventive necessarie. Gli architetti criticano inoltre il formalismo di determinate norme nazionali sui cantieri di piccole dimensioni e le diverse interpretazioni alle quali queste possono dare luogo.

La salute e la sicurezza preventive spesso non sono integrate nella fase di progettazione perché le condizioni di sicurezza durante la realizzazione e la successiva utilizzazione, nonché la manutenzione non costituiscono un fattore determinante nelle scelte progettistiche/architettoniche.

C'è ancora molta strada da fare in tutti gli Stati membri prima che la cultura della prevenzione si inserisca realmente nella fase della progettazione.

In questa ottica, le autorità nazionali competenti devono concentrarsi sulla formazione dei progettisti presso scuole professionali e università, facendo della prevenzione una componente essenziale della formazione.

Coordinatori

A norma della direttiva 92/57/CEE il ruolo del coordinatore è quello di coordinare l'attuazione di varie disposizioni in materia di salute e sicurezza da parte di coloro che intervengono nelle fasi di preparazione e realizzazione dell'opera.

La direttiva non definisce le competenze richieste per fungere da coordinatore durante le fasi di preparazione e realizzazione dell'opera. Esistono notevoli disparità fra uno Stato membro e l'altro. Alcuni hanno definito le competenze e/o capacità dei coordinatori molto dettagliatamente, talvolta stabilendo persino che debbano avere una formazione specifica o una combinazione di formazione ed esperienza. Altri si limitano semplicemente a prevederli, senza stabilire formalmente uno specifico livello di competenze.

Le competenze che gli Stati membri richiedono ai coordinatori per adempiere alle loro funzioni differiscono notevolmente; di conseguenza il tipo di coordinamento varia da uno Stato membro all'altro.

La valutazione effettuata nel campo suggerisce che l'introduzione da parte degli Stati

membri di alcuni criteri minimi di competenza in funzione delle dimensioni e/o del tipo/della natura dei rischi del cantiere produrrebbe effetti positivi sull'attuazione. È essenziale definire criteri di base per valutare e dimostrare le competenze dei coordinatori. La Commissione in collaborazione con gli Stati membri incoraggerà l'elaborazione di detti criteri.

Tutti i soggetti del settore dell'edilizia indicano che il coordinatore viene nominato a uno stadio troppo avanzato. I rappresentanti dei lavoratori sottolineano una vera mancanza di coordinamento nella fase di progettazione. La valutazione mostra inoltre che nella fase di preparazione dell'opera c'è una diffusa mancanza di coordinamento (e controllo); il coordinamento è effettivo soltanto in fase di realizzazione.

Poiché la preparazione dell'opera non prende in considerazione i rischi professionali prima che il progetto sia ultimato, si deve porre rimedio alla mancanza di programmazione in rapporto alla prevenzione nella fase di realizzazione. Ciò può costituire uno dei motivi del tasso estremamente elevato di infortuni in questo settore rispetto ad altri. Questa situazione ostacola inoltre la prevenzione dei rischi professionali per tutta la durata di un cantiere, con particolare riguardo al funzionamento, alla manutenzione, alla conservazione e persino alla demolizione.

Se la legislazione nazionale imponesse alle autorità aggiudicatrici di integrare sistematicamente misure preventive connesse all'oggetto del contratto nelle specifiche tecniche delle gare d'appalto e nelle clausole di esecuzione del contratto e di gestione della qualità, ciò contribuirebbe a cambiare atteggiamento in questo ambito.

Nella fase di realizzazione dell'opera vi sono diversi scenari. Alcuni Stati membri stabiliscono che il coordinatore deve essere l'architetto o l'ingegnere che ha progettato l'edificio o l'appaltatore principale sul cantiere (responsabile dei lavori). In altri Stati membri i coordinatori possono essere persone fisiche o giuridiche indipendenti o possono far parte di organizzazioni di committenti o società.

Quand'anche nel cantiere esista un coordinamento, questo è molto spesso minimo. La mancanza di coordinamento nella progettazione incide sulla qualità del lavoro del coordinatore nella fase di realizzazione. I coordinatori designati presenti sul cantiere devono spesso affrontare problemi di salute e di sicurezza difficili da risolvere in quanto non sono stati presi in considerazione durante la preparazione dell'opera. A ciò si aggiungono problemi di autorità: talvolta altri soggetti non capiscono in che cosa consista il lavoro del coordinatore e i lavoratori autonomi e i subappaltatori presenti sul cantiere sono ancor meno inclini a riconoscere l'autorità del coordinatore.

In contrapposizione a ciò, i rapporti fra il coordinatore e i lavoratori sono molto buoni quando il coordinatore è indipendente (vale a dire quando non ha legami né con il responsabile dei lavori, né con l'architetto o l'ingegnere, ecc.) in quanto risulta più facile per i lavoratori riferirgli gli eventuali problemi di prevenzione che sarebbero invece restii a comunicare alla persona responsabile del cantiere. Questo rapporto di fiducia si instaura ancora più facilmente se il coordinatore visita il cantiere regolarmente.

Nei cantieri di grandi dimensioni la situazione è nel complesso accettabile ed esiste un effettivo ed efficace coordinamento. Nei cantieri di medie o piccole dimensioni la situazione è tuttavia molto diversa e la direttiva viene applicata raramente. Nei piccoli cantieri privati il coordinamento è quasi invariabilmente ignorato e si limita alla "conformità amministrativa";

il coordinatore spesso è nominato tardivamente e le piccole imprese considerano in genere il coordinamento "facoltativo".

Le difficoltà incontrate nello stabilire un efficace coordinamento nei cantieri di piccole dimensioni dovrebbero essere considerate nell'elaborazione di strumenti non vincolanti, affinché le mansioni di prevenzione di base siano espletate in modo semplice e proporzionato in relazione alle dimensioni del cantiere e ai rischi.

Lavoratori

In molti Stati membri i lavoratori occupati nel settore dell'edilizia sono di diverse nazionalità, il che pone problemi di comunicazione e comprensione. Le barriere linguistiche rendono più difficile per i lavoratori seguire le istruzioni in materia di sicurezza e di salute relative all'uso di macchinari e di sostanze chimiche. I lavoratori migranti sembrano possedere una formazione inferiore ed essere meno informati di altri sulla prevenzione dei rischi professionali. Spesso la mancanza di una cultura della prevenzione e una diversa percezione dei valori fondamentali può condurre i lavoratori a prendere rischi inammissibili. La formazione e l'educazione in materia di salute e sicurezza sono fondamentali per migliorare questa situazione.

I rappresentanti dei lavoratori del settore dell'edilizia rivestono un ruolo fondamentale per quanto riguarda l'osservanza quotidiana di buone pratiche di prevenzione, in particolare nei cantieri di piccole dimensioni nei quali il responsabile dei lavori e il coordinatore non sono sempre presenti. I rappresentanti dei lavoratori rilevano un autentico progresso per quanto riguarda le misure di igiene (spogliatoi, mense, servizi igienici) e l'accesso ai cantieri come risultato della direttiva.

I lavoratori riferiscono di non comprendere il ruolo o gli obblighi del coordinatore nella fase di progettazione, mentre il lavoro del coordinatore nella fase di realizzazione è loro più familiare.

I committenti sostengono che i lavoratori non adottano un atteggiamento proattivo nei confronti della prevenzione, accontentandosi di svolgere le loro mansioni senza preoccuparsi degli effetti sulla salute e sulla sicurezza.

Dalla valutazione sul campo risulta che oltre a una mancanza generale di formazione esistono notevoli problemi di comunicazione e comprensione, acuiti dalla presenza sul cantiere di lavoratori migranti. Programmi di formazione quali il "Safe Pass"¹² sono un esempio da seguire.

La presenza di rappresentanti dei lavoratori sul cantiere potrebbe migliorare le condizioni di lavoro.

I lavoratori spesso ritengono che le mansioni del coordinatore comprendano le

¹² Il *Safe Pass Health and Safety Awareness Training Programme* (programma di formazione in materia di salute e di sicurezza "Safe Pass") è un programma di un giorno erogato dall'autorità irlandese per la formazione e l'occupazione. Scopo del *Safe Pass* è garantire a tutti i lavoratori del settore delle costruzioni in Irlanda una conoscenza di base dei principi di sicurezza e salute in modo da poter lavorare nei cantieri di costruzioni senza rappresentare un rischio per se stessi o per altri sui quali potrebbero ripercuotersi le loro azioni.

ispezioni nel cantiere, in particolare in relazione all'uso di dispositivi di protezione individuale.

Lavoratori autonomi

Il numero di lavoratori autonomi presenti sui cantieri è in continuo aumento in tutti gli Stati membri come conseguenza di una crescente tendenza al subappalto. Tale aspetto è contemplato dall'articolo 10 della direttiva 92/57/CEE, che prescrive che i lavoratori autonomi presenti sul cantiere rispettino determinati obblighi e seguano le istruzioni dei coordinatori.

I lavoratori autonomi impegnati in lavori di rinnovamento per committenti privati, essendo fornitori di servizi e non subappaltatori, rappresentano un problema considerevole; solitamente lavorano senza supervisione tecnica e spesso non sono nemmeno a conoscenza della legislazione.

Le autorità competenti dovrebbero condurre campagne di sensibilizzazione all'indirizzo dei lavoratori autonomi. I committenti o le società che si avvalgono di lavoratori autonomi devono assumere la responsabilità della salute e della sicurezza di questi ultimi, nonché farsi carico dell'incidenza delle loro azioni sugli altri lavoratori.

Servizi di prevenzione

In generale la nuova legislazione ha incoraggiato un aumento del numero dei consulenti in materia di sicurezza e salute sul luogo di lavoro, i quali intervengono però soltanto nella fase di realizzazione dell'opera, non nella fase di progettazione e preparazione.

In alcuni Stati membri i servizi di prevenzione sono stati molto attivi nel fornire formazione e informazioni destinate in particolare a coordinatori e committenti. Essi sostengono tuttavia di non avere le risorse necessarie per intervenire nella fase di progettazione.

Occorrerebbe conferire ai servizi di prevenzione un ruolo più attivo nella formazione e nell'informazione dei lavoratori sul campo.

5.1. Documenti prescritti: prevenzione reale o semplice formalità burocratica?

Una delle principali critiche rivolte alla direttiva 92/57/CEE è l'accresciuto onere amministrativo e i costi sproporzionati che comporta per le imprese, in particolare le PMI.

La direttiva prevede tre tipi di documenti concepiti per trattare ogni questione riguardante la salute e la sicurezza in tutte le fasi della costruzione: dalla progettazione alla realizzazione, durante l'utilizzazione e la manutenzione, durante il rinnovamento e l'allestimento e, se del caso, nella demolizione.

Notifica preliminare

A norma dell'articolo 3 della direttiva 92/57/CEE in alcuni casi una notifica preliminare contenente le informazioni amministrative sul cantiere deve essere elaborata dal committente o dal responsabile dei lavori ed affissa sul cantiere. Nella grande maggioranza dei casi tale notifica preliminare deve essere trasmessa alle autorità competenti entro i termini stabiliti dalla legislazione nazionale. Spesso è il coordinatore, che viene nominato soltanto quando

l'opera è a uno stadio avanzato a sollecitare il committente a conformarsi a questa prescrizione.

Il modo in cui la notifica preliminare viene elaborata e inviata alle autorità competenti varia molto da uno Stato membro all'altro. Spesso è il coordinatore ad occuparsene, sebbene la direttiva stabilisca che sia di competenza del committente o del responsabile dei lavori.

A norma della direttiva la notifica preliminare ha lo scopo di fornire le informazioni fondamentali relative all'identificazione del cantiere e dei soggetti principali, al numero di lavoratori, alle imprese e ai lavoratori autonomi presenti sul cantiere, ma è necessaria soltanto per certe categorie di cantieri. Da un punto di vista della prevenzione, questo documento richiama il committente e/o il responsabile dei lavori ai loro obblighi e consente alle autorità competenti di garantire che questi obblighi siano rispettati dalla fase di progettazione in poi, prima dell'inizio dei lavori.

La maggior parte degli Stati membri richiede sistematicamente una notifica preliminare, sebbene a norma della direttiva questa sia richiesta soltanto per determinati cantieri.

Al fine di ridurre le formalità burocratiche gli Stati membri potrebbero considerare di combinare la notifica preliminare con altre procedure amministrative, come il rilascio del permesso di costruzione.

Piano di sicurezza e salute

L'articolo 3, paragrafo 2 della direttiva 92/57/CEE prevede che il committente o il responsabile dei lavori assicurino l'elaborazione di un piano di sicurezza e salute prima che sia installato un cantiere. Il coordinatore elabora il piano, specificando le norme d'applicazione nel cantiere.

La valutazione mostra che la qualità dei piani varia da eccellente ad appena sufficiente. In alcuni casi il coordinatore nella fase di preparazione coinvolge il coordinatore per la fase di realizzazione nella definizione delle misure di sicurezza da applicare. Il piano di sicurezza e salute dovrebbe riguardare i metodi di lavoro sicuri da utilizzare sul cantiere, i quali vanno all'occorrenza aggiornati. Ciò è di particolare importanza se gran parte dei lavori è data in subappalto.

Il piano spesso si basa su documenti standard, in particolare nel caso di cantieri di piccole dimensioni e di piccole imprese, diventando così una formalità burocratica piuttosto che riflettere misure specifiche necessarie per un cantiere specifico. In altri casi non è altro che un elenco di buone pratiche di prevenzione generali, indipendentemente dal cantiere.

Le imprese che hanno questa impostazione contestano che un cantiere cambia costantemente e che una pianificazione dettagliata non è giustificata in quanto potrebbe diventare rapidamente obsoleta.

Tuttavia, gran parte degli infortuni del settore sono dovuti a una scarsa pianificazione e alla mancanza di accortezze. Ciò dimostra che il piano di sicurezza e salute, laddove questo evolva parallelamente ai cambiamenti di situazione nel cantiere, non è soltanto un obbligo burocratico ma è cruciale per il miglioramento delle condizioni di lavoro.

Inoltre gli Stati membri si sono raramente avvalsi nella pratica della possibilità prevista dalla direttiva di esonerare le imprese dall'elaborare un piano di sicurezza e salute, sebbene il piano rimanga facoltativo tranne nei casi specificati dalla direttiva (lavori che comportano rischi particolari e lavori che richiedono una notifica preliminare). Ciò colpisce ancor di più in quanto questa possibilità non è conosciuta o non viene citata nei dibattiti sugli oneri amministrativi della direttiva.

Per facilitare i compiti dei committenti e dei responsabili dei lavori, un manuale non vincolante coprirà i vari aspetti del piano di sicurezza e salute e le possibilità previste dalla direttiva per l'esonero delle imprese dall'obbligo di elaborare alcuni documenti nel caso in cui tale elaborazione non sia giustificata dai rischi.

Fascicolo relativo alla sicurezza e alla salute

A norma dell'articolo 5 della direttiva il coordinatore durante la progettazione dell'opera prepara un fascicolo che contenga gli elementi utili in materia di sicurezza e di salute da prendere in considerazione all'atto di eventuali lavori successivi. Questo viene approntato raramente alla fine della fase di progettazione. Spesso è il coordinatore per la fase di realizzazione che lo elabora e lo trasmette al committente quando l'opera è completata.

Il fascicolo viene spesso confuso con il piano di sicurezza e salute e tende a essere elaborato come se fosse un'operazione di routine. Nel caso di cantieri di piccole dimensioni, tuttavia, il fascicolo relativo alla sicurezza e alla salute dovrebbe essere adattato alle caratteristiche dell'opera, essere semplice e contenere soltanto le informazioni pertinenti in materia di sicurezza e salute necessarie per un'utilizzazione successiva. La direttiva consente esplicitamente di adeguare il contenuto del fascicolo alle caratteristiche dell'opera.

Alcuni soggetti considerano il piano di sicurezza e salute una formalità amministrativa che non apporta alcun valore aggiuntivo per quanto riguarda la sicurezza e la salute sul cantiere.

Appare evidente che non vi è ancora un'adeguata comprensione dello scopo e dell'importanza del fascicolo relativo alla sicurezza e alla salute nella prevenzione dei rischi professionali in lavori successivi.

Per quanto riguarda i piccoli cantieri i documenti sono spesso copie di modelli standard che non riflettono le effettive condizioni sul cantiere e non apportano alcun valore aggiuntivo in termini di miglioramento delle condizioni di lavoro.

Un manuale non vincolante tratterà questo problema allo scopo di alleggerire l'onere amministrativo che grava sulle imprese, senza per questo abbassare il livello di protezione, nonché allo scopo di favorire l'impegno e l'adesione ai documenti relativi alla salute e alla sicurezza.

5.2. Responsabilità dei vari soggetti presenti sul cantiere

L'articolo 7 della direttiva 92/57/CEE stabilisce le responsabilità dei committenti, dei responsabili dei lavori e dei datori di lavoro.

In alcuni casi le leggi nazionali di recepimento della direttiva non descrivono chiaramente i compiti e le responsabilità dei committenti, dei responsabili dei lavori e dei datori di lavoro.

Ciò significa in pratica che ogni soggetto dà un'interpretazione soggettiva delle proprie responsabilità, e mansioni e responsabilità possono essere di conseguenza delegate da un soggetto a un altro: i progettisti trasferiscono le loro responsabilità alle imprese, le quali le trasferiscono a loro volta ai subappaltatori; avviene anche che il coordinatore per la fase di preparazione si ritiri non appena completati i piani e le specifiche, anche se il progetto dettagliato non è stato ancora preparato.

Da una valutazione sul campo risulta che i committenti spesso ritengono di poter delegare la responsabilità della sicurezza e della salute sul lavoro all'architetto o al responsabile dei lavori. Ciò non è consentito negli Stati membri in cui la legislazione di recepimento stabilisce che è il committente e non il responsabile dei lavori ad essere responsabile della prevenzione. I committenti sono ancora convinti che il responsabile dei lavori è il solo responsabile in materia di salute e di sicurezza sul cantiere. Questo fenomeno è particolarmente diffuso per quanto riguarda i cantieri privati di piccole dimensioni.

5.3. Applicazione

L'applicazione della legislazione nazionale di recepimento della direttiva 92/57/CEE è in generale di competenza dell'ispettorato del lavoro degli Stati membri.

Nel 2001 il comitato degli alti responsabili dell'ispettorato del lavoro (SLIC) ha deciso di condurre una campagna nel settore dell'edilizia in tutta l'UE sull'attuazione della legislazione. La prima campagna si è svolta nel 2003 negli allora 15 Stati membri. Si trattava di una campagna di ispezione e di informazione sull'attuazione della direttiva 92/57/CEE, che poneva l'accento in particolare sulla prevenzione delle cadute dall'alto. La campagna di ispezione del 2003 si è ripetuta nel 2004 ed è stata estesa al trasporto sul luogo di lavoro, alla caduta di oggetti e al sollevamento.

I risultati della campagna del 2003 hanno indicato che in relazione al coordinamento, al piano di sicurezza e salute, alla notifica preliminare e al fascicolo relativo all'opera, esiste una correlazione positiva fra le dimensioni del cantiere e il grado di conformità alla direttiva, per cui i cantieri di grandi dimensioni (più di 50 lavoratori) ottengono risultati molto migliori rispetto a quelli piccoli. Sebbene i cantieri grandi siano più sicuri di quelli piccoli, il grado di conformità rimane insoddisfacente (il 20-30% dei cantieri grandi risulta non conforme, contro il 40-50% dei cantieri piccoli).

I risultati della campagna del 2004 non sono stati migliori. Anzi, per quanto riguarda i cantieri piccoli è emerso persino un possibile lieve peggioramento della situazione, che conferma quanto concluso nel 2003 circa la necessità inderogabile di prestare maggiore attenzione alle questioni di sicurezza e salute e di migliorare le condizioni di lavoro nel settore dell'edilizia.

6. AZIONI SUL CAMPO: ATTUAZIONE PRATICA DELLA DIRETTIVA 92/58/CEE

Nella maggior parte degli Stati membri i soggetti sono a conoscenza della segnaletica di sicurezza e salute, poiché questa era già in uso prima dell'adozione della direttiva 92/58/CEE. Rispetto alla segnaletica precedente sono state apportate pochissime modifiche per quanto riguarda la forma, i pittogrammi, i colori e così via, ad eccezione delle indicazioni per le uscite di sicurezza in caso di incendio.

Nella maggior parte degli Stati membri i datori di lavoro si fanno consigliare prima di acquistare certi tipi di segnaletica. In generale si informano sul genere di segnaletica da utilizzare e sulla collocazione più adeguata.

Mentre nella maggior parte degli Stati membri le imprese erano consapevoli della legislazione, non sempre vi si uniformavano essendo diffuso il presupposto che la legislazione fosse marginale e accessoria.

Di regola le imprese avevano una maggiore conoscenza della segnaletica antincendio e d'evacuazione, in quanto questi sono gli aspetti cui le autorità competenti e le compagnie assicurative danno maggiore risalto.

Sebbene la maggior parte delle imprese sapessero di dover segnalare i pericoli, le piccole imprese erano informate meno bene di quelle grandi e in alcuni settori (quali per es. le aziende agricole, i ristoranti e gli hotel, i cantieri) esisteva una conformità meno diffusa.

I rischi direttamente collegati all'attività principale dell'impresa (per es. i rischi chimici nelle aziende chimiche) ricevono una segnalazione maggiore rispetto ad altri (quali ad esempio i rischi legati al traffico o al trasporto di carichi pesanti).

La legislazione è applicata in modo più coerente nelle nuove imprese che in quelle più vecchie. Tuttavia, anche nei casi in cui sia rispettata la nuova legislazione in materia di segnaletica, si rilevano nella pratica diverse carenze. Spesso i segnali non vengono rinnovati.

Le conseguenze della mancanza di conformità possono essere molto gravi. La mancata segnalazione di veicoli sul posto di lavoro, carichi sospesi, scarichi aperti, rischi elettrici, ecc. può essere spesso all'origine di infortuni gravi.

Una formazione specifica dei lavoratori sul significato dei segnali e di altre informazioni visive non sembra essere ampiamente disponibile nella maggior parte degli Stati membri. I lavoratori ricevono per lo più una formazione generale su questioni relative alla sicurezza e alla salute all'interno della quale viene dedicata soltanto una parentesi alla segnaletica. Il caso specifico dei lavoratori migranti merita di essere studiato al fine di stabilire in quale misura vi sia una comprensione della segnaletica.

Alcuni problemi emergono anche in relazione all'interpretazione di cartelli segnaletici quali "Uscita di emergenza" e "Telefono per salvataggio e pronto soccorso", in contrapposizione a "Dispositivi antincendio" e "Telefono antincendio". L'unica differenza fra questi due gruppi di segnali è il colore dello sfondo.

7. VALUTAZIONE GENERALE

7.1. I principali effetti positivi delle due direttive

Direttiva 92/57/CEE

Nelle relazioni nazionali gli Stati membri indicano che l'attuazione della direttiva 92/57/CEE ha prodotto una sensibilizzazione su larga scala sulle questioni relative alla sicurezza e alla salute e li ha indotti ad aggiornare la legislazione nazionale. Gli Stati membri considerano

l'adozione di questa nuova legislazione indispensabile, uno sviluppo positivo, utile, pertinente, giustificato e soddisfacente.

La direttiva 92/57/CEE ha prodotto considerevoli benefici in termini di miglioramento delle condizioni di lavoro sui cantieri. In particolare ha dato un impulso alla cultura della prevenzione in questo settore piuttosto critico per quanto riguarda gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Molti Stati membri sostengono vi sia stato un notevole miglioramento della qualità dei servizi nei cantieri (igiene, locali per la formazione, mense, servizi igienici e uffici) e che la direttiva abbia migliorato il dialogo e la comunicazione tra i vari soggetti che partecipano alle diverse fasi.

La principale innovazione della direttiva che tutte le parti vedono come un passo avanti risiede nel fatto che rende tutti i soggetti, e in particolare il committente, responsabili. L'introduzione del coordinamento nelle fasi di preparazione e di realizzazione è inoltre percepita come un punto molto positivo, e lo stesso dicasi dell'obbligo di elaborare un piano e un fascicolo relativo alla sicurezza e alla salute.

Secondo alcuni Stati membri le imprese stanno riconoscendo sempre di più l'importanza della tutela della sicurezza e della salute sul luogo di lavoro. Le misure in materia di sicurezza e di salute non sono più considerate esclusivamente dei costi, ma anche benefici economici, in quanto possono ridurre le assenze dal lavoro e in ultima analisi aumentare la produttività.

Direttiva 92/58/CEE

La nuova legislazione ha fornito le definizioni relative alla segnaletica in termini pratici ed esaustivi, consentendo un'armonizzazione in tutti gli Stati membri della segnaletica utilizzata sul luogo di lavoro. Anche il fatto che la direttiva abbia incluso e disciplinato altri segnali oltre a quelli visivi - quali i segnali luminosi, acustici, verbali e gestuali - è stato accolto con favore.

Le relazioni nazionali mostrano che la direttiva ha fornito l'occasione di rinnovare e integrare la legislazione nazionale in vigore. Ha contribuito a rendere la legislazione nazionale coerente e all'adozione di un insieme di disposizioni comunitarie omogenee in materia di sicurezza e salute.

7.2. Principali problemi di attuazione

Direttiva 92/57/CEE

I principali problemi riferiti dagli Stati membri derivano dall'obbligo di elaborare un piano di sicurezza e salute e di nominare coordinatori fin dalla fase di preparazione.

Nella maggior parte delle legislazioni il committente è responsabile del sistema di prevenzione. I committenti incontrano difficoltà nell'assolvere alle loro accresciute responsabilità. La nomina dei coordinatori, che è a sua volta percepita come un onere burocratico, è ancora insoddisfacente o è rimandata alla fase di preparazione,

Se il piano di sicurezza e salute non è stato elaborato o il coordinatore non è stato nominato prima della fase di realizzazione dell'opera, non è rispettato l'obbligo di integrare i principi di prevenzione nella preparazione dell'opera. Inoltre le varie disposizioni nazionali relative al piano di sicurezza e salute sono troppo vaghe e generiche per consentire ai responsabili della loro redazione di sapere cosa dovrebbero includere nel piano stesso. Gli ispettorati del lavoro

hanno individuato un altro grave problema, vale a dire che alcune imprese si avvalgono di modelli standard di piani di sicurezza che non consentono l'ispezione delle specifiche condizioni di lavoro relative a un cantiere particolare. Gli Stati membri comunicano che le imprese non comprendono il ruolo del fascicolo relativo alla sicurezza e alla salute all'interno del sistema di prevenzione.

Un altro problema citato è il basso tasso di partecipazione da parte dei lavoratori edili alla prevenzione dei rischi professionali attraverso i loro rappresentanti.

È stata rilevata una carenza di formazione per i lavoratori, i subappaltatori, i lavoratori autonomi e le PMI. Inoltre le PMI risentono di formalità burocratiche eccessive e di una mancanza di flessibilità nella legislazione nazionale.

Infine, in molti Stati membri la legislazione non definisce le competenze del coordinatore. Ciò porta a situazioni in cui il coordinamento non può essere efficace perché coloro che sono chiamati a svolgere l'incarico non possiedono le conoscenze necessarie.

Direttiva 92/58/CEE

Le relazioni degli Stati membri e la valutazione degli esperti indicano che il problema principale è rappresentato dalla mancanza di formazione dei lavoratori. I lavoratori ricevono per lo più una formazione generale in materia di sicurezza e salute all'interno della quale viene dedicata soltanto una parentesi alla segnaletica. In termini più generali, è stata anche identificata come problema la mancanza di interesse da parte di imprese e dirigenti nell'attuare la direttiva.

8. MIGLIORAMENTI PROPOSTI

Direttiva 92/57/CEE

Alcuni Stati membri sostengono che la direttiva è di difficile applicazione perché i suoi termini sono troppo generali. Alcuni hanno chiesto alla Commissione di preparare, come ausilio all'attuazione, una documentazione informativa non vincolante su eventuali domande e dubbi.

In generale le relazioni nazionali indicano che gli Stati membri sono essenzialmente preoccupati delle carenze a livello di sviluppo del coordinamento della sicurezza nella fase di preparazione. Alcuni auspicano di conseguenza che la Commissione includa il coordinamento nella fase di preparazione in strumenti non vincolanti.

Altri vorrebbero che la legislazione nazionale chiarisse le interazioni tra il coordinatore, il progettista e il committente, e tra il coordinatore, i responsabili dei lavori, i lavoratori autonomi e il committente.

Direttiva 92/58/CEE

Sono state avanzate diverse proposte per migliorare la legislazione o la sua applicazione.

Una delle proposte intese a migliorare la legislazione è quella di prevedere una formazione di base obbligatoria per i lavoratori sulla segnaletica di sicurezza, formazione che dovrebbe tuttavia essere proporzionata ai rischi esistenti. Un'altra consiste nel rivedere le norme relative

ai segnali gestuali per una migliore attuazione. Occorre concentrare gli sforzi al fine di armonizzare la direttiva alle norme internazionali.

9. VALUTAZIONE DELL'EFFICACIA DELLA LEGISLAZIONE

Direttiva 92/57/CEE

È molto difficile dimostrare in modo oggettivo il legame tra l'attuazione della direttiva e il miglioramento della situazione in termini di riduzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali nel settore dell'edilizia.

La crescita del settore dell'edilizia dall'entrata in vigore della direttiva, l'introduzione di nuove tecnologie, la complessità dell'adozione di un sistema di prevenzione nei cantieri e la molteplicità dei soggetti, le variazioni stagionali, il fatto che la direttiva contenga al tempo stesso nuove disposizioni e altre che si innestano nelle normative nazionali vigenti, sono tutti fattori che concorrono a rendere difficile una valutazione della sua efficacia.

Il settore dell'edilizia continua ad avere i risultati peggiori in termini di infortuni sul lavoro in confronto ad altri settori economici. Sebbene l'attuazione della direttiva abbia determinato una diminuzione costante della frequenza degli infortuni nel settore dell'edilizia nel corso degli anni, questa diminuzione resta inferiore alle attese.

a) Effetti sugli infortuni sul lavoro e sulle malattie professionali

Le più recenti statistiche disponibili a livello europeo relative agli infortuni sul lavoro sui cantieri nell'UE-15 riguardano il 2005. Dal 1996 si è assistito a un graduale miglioramento del tasso di incidenza¹³ per quanto riguarda sia gli infortuni mortali (1996: 13,3; 2005: 8,8) sia gli infortuni che comportano un'assenza di più di tre giorni dal lavoro (1996: 8 023; 2005: 6 069). Tuttavia va notato che il tasso di infortuni mortali nell'edilizia è quasi 2,5 volte superiore al tasso medio di tutti i settori, incluso quello dell'edilizia, e il tasso di infortuni che comportano un'assenza dal lavoro superiore a tre giorni è doppio.

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

La maggior parte degli Stati membri non fornisce alcuna informazione sull'impatto che la nuova legislazione sta avendo sulla produttività, sull'occupazione e sulla competitività. Di regola le nuove misure sono percepite positivamente in alcuni Stati membri in termini di produttività e competitività, in particolare a lungo termine. Secondo questi Stati membri l'attuazione della direttiva favorisce la modernizzazione e la razionalizzazione dei processi di produzione, il che porta logicamente a un miglioramento della produttività grazie alla pianificazione e alla revisione dell'organizzazione del lavoro.

¹³ Il tasso di incidenza definito secondo la metodologia ESAW è il numero di infortuni sul lavoro per 100 000 lavoratori occupati.

Direttiva 92/58/CEE

a) Effetti sugli infortuni sul lavoro e sulle malattie professionali

Non sono disponibili dati specifici al riguardo, in quanto in genere le statistiche non prendono in considerazione gli infortuni connessi alla segnaletica. In particolare la mancanza di segnaletica non è generalmente considerata un fattore importante in un infortunio. Di conseguenza la mancanza di segnaletica non è inclusa nell'elenco degli elementi materiali considerati nelle statistiche sugli infortuni. È per questo motivo che la mancanza o l'assenza di segnaletica di sicurezza e salute non figura negli studi consacrati alle cause degli infortuni sul lavoro.

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

Per gli Stati membri è risultato difficile misurare l'impatto della direttiva sulla produttività, sull'occupazione e sulla competitività. Secondo uno di essi la direttiva in quanto strumento di gestione ha contribuito alla produttività; secondo un altro Stato membro essa ha avuto effetti positivi in termini di assenze dal lavoro per malattia e sulle condizioni di lavoro in generale.

10. CONCLUSIONI

Direttiva 92/57/CEE

Sebbene il tasso di incidenza e il numero di infortuni sul lavoro siano diminuiti per quanto riguarda sia gli infortuni mortali sia gli infortuni che comportano un'assenza dal lavoro superiore a tre giorni (il che testimonia di per sé l'impatto positivo della direttiva in termini di sicurezza e salute dei lavoratori a livello di UE), le cifre sono ancora inaccettabili: l'edilizia è ancora il settore nel quale i lavoratori sono maggiormente esposti ai rischi più gravi.

La valutazione, così come i dati riportati precedentemente, sembrano mostrare chiaramente che un miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sui cantieri può essere ottenuto soltanto per mezzo di un'attuazione pratica più efficace della direttiva 92/57/CEE. Il momento attuale non sembra opportuno per avviare un processo di revisione della direttiva senza aver prima intrapreso azioni alternative a livello nazionale e/o europeo al fine di consentire alla direttiva di produrre tutti i suoi effetti e di garantire il rispetto della medesima. Nell'elaborare strategie nazionali in materia di salute e sicurezza gli Stati membri potrebbero intraprendere iniziative per un'applicazione più efficace della direttiva 92/57/CEE, principalmente razionalizzando e semplificando il quadro normativo nazionale esistente, pur nel rispetto del principio di coerenza ed efficacia della legislazione. Lo sforzo volto a ridurre gli oneri amministrativi nell'Unione europea¹⁴ in cui è attualmente impegnata la Commissione riveste un'importanza cruciale a questo proposito. Prevede una valutazione della direttiva 92/57/CEE e consentirà di identificare gli oneri amministrativi inutili derivanti sia dalla legislazione nazionale sia da quella dell'UE.

Gli Stati membri concordano sul fatto, confermato dalle valutazioni effettuate sul campo, che sono necessari strumenti non vincolanti a livello europeo e/o nazionale per facilitare

¹⁴ COM(2007) 23 del 24 gennaio 2007, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea – SEC(2007) 84, SEC(2007) 85.

l'applicazione pratica della direttiva 92/57/CEE. In particolare la maggioranza degli Stati membri sottolinea le difficoltà nel comprendere ed elaborare il piano di sicurezza e salute e nell'identificare le persone cui spetta la sua elaborazione. Il ruolo del fascicolo relativo alla sicurezza e alla salute deve essere parimenti chiarito.

In generale gli Stati membri riferiscono problemi derivanti dall'assenza di informazioni chiare sulla definizione, sul ruolo, sui compiti e sulle qualifiche dei coordinatori a seconda dell'opera.

Occorre effettuare ulteriori sforzi, per mezzo della formazione e dell'informazione, al fine di sensibilizzare i committenti a proposito delle loro responsabilità e convincerli che il coordinamento non rappresenta un costo aggiuntivo, bensì un modo efficace per ridurre i costi relativi all'opera. Anche gli architetti e gli ingegneri che si occupano della progettazione devono ricevere una formazione in materia di prevenzione dei rischi professionali, di preferenza durante gli studi universitari. Occorre stabilire requisiti minimi riguardo alla formazione dei coordinatori. Infine le piccole imprese e i lavoratori, in particolare i lavoratori migranti e quelli autonomi, devono essere informati e formati adeguatamente sulla legislazione e sulle loro responsabilità.

Un aspetto determinante è l'applicazione omogenea della direttiva in tutta l'UE. Oltre a concentrarsi sulla fase di realizzazione dell'opera, l'applicazione deve riuscire a garantire che i committenti e i progettisti rispettino i loro obblighi nella fase di progettazione. I cantieri andrebbero ispezionati con maggiore frequenza e i piani di salute e sicurezza e i fascicoli relativi alla sicurezza e alla salute dovrebbero essere verificati dal punto di vista della forma e del contenuto. Sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive devono essere imposte ai committenti e ai responsabili dei lavori che non rispettino i loro obblighi. In questo contesto lo SLIC riveste un ruolo fondamentale e dovrebbe inserire la situazione particolare del settore dell'edilizia fra le priorità del suo programma di lavoro.

In sintesi i seguenti interventi si rendono necessari a livello nazionale o di UE:

- elaborare strumenti non vincolanti (orientamenti);
- integrare i temi specifici della sicurezza e della salute nei programmi delle scuole professionali e di insegnamento superiore a livello nazionale per i professionisti che hanno un ruolo importante nell'attuazione della direttiva;
- introdurre a livello nazionale requisiti di competenza per i coordinatori;
- inserire sistematicamente le misure di prevenzione correlate all'oggetto del contratto nelle specifiche tecniche delle gare d'appalto e nelle clausole di esecuzione e di gestione della qualità del contratto (intervento di competenza delle autorità aggiudicatrici);
- migliorare l'educazione e la formazione dei lavoratori, nonché la comunicazione con i medesimi per mezzo di programmi di formazione (quali per es. il "Safe Pass");
- realizzare campagne di sensibilizzazione specifiche indirizzate ai lavoratori autonomi;
- associare la notifica preliminare ad altre procedure amministrative pertinenti a livello nazionale (quali la richiesta del permesso di costruzione);
- effettuare ispezioni più frequenti sui cantieri;

– introdurre sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive.

Quello dell'edilizia rimane un settore particolarmente pericoloso e un miglioramento significativo dell'attuazione della direttiva 92/57/CEE non si otterrà senza uno sforzo supplementare da parte di tutti i soggetti interessati. La Commissione contribuirà a questo obiettivo fra l'altro elaborando un manuale pratico non vincolante che chiarisca alcuni concetti fondamentali e che sia di ausilio per tutti i soggetti per rispettare i loro obblighi.

Direttiva 92/58/CEE

Tutti gli Stati membri ritengono che la direttiva 92/58/CEE abbia avuto un impatto molto positivo in termini di tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori e dei terzi. Essa ha consentito di identificare con chiarezza situazioni di rischio, indipendentemente dalle conoscenze linguistiche, e ha contribuito in modo decisivo all'attuazione di un principio fondamentale del diritto comunitario: la libera circolazione dei lavoratori.

La direttiva sarà interessata dall'introduzione del sistema mondiale armonizzato di classificazione ed etichettatura delle sostanze chimiche (Globally Harmonised System of Classification and Labelling of Chemicals - GHS) che modifica i criteri, i pittogrammi e i simboli di tossicità, infiammabilità e altri rischi chimici e dovrà essere di conseguenza aggiornata.