

Parere in merito:

- alla comunicazione della Commissione al Consiglio relativa ad un programma comunitario nel settore della sicurezza, dell'igiene e della salute sul luogo di lavoro (1996-2000), e
- alla proposta di decisione del Consiglio che adotta un programma di misure non legislative intese a migliorare la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro

(96/C 39/05)

Il Consiglio, in data 15 settembre 1995, ha deciso, conformemente all'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione e alla proposta di cui sopra.

La Sezione « Affari sociali, famiglia, istruzione e cultura », incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Pickering, in data 9 novembre 1995.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 22 novembre 1995, nel corso della 330^a sessione plenaria, il seguente parere.

1. Osservazioni di carattere generale

1.1. Il Comitato economico e sociale accoglie con favore l'orientamento generale del programma della Commissione e la proposta di decisione del Consiglio per contrastare il numero inutile e intollerabile di infortuni sul lavoro e l'incidenza delle malattie professionali nell'UE. Deplora tuttavia che gli obiettivi concreti del programma sono ambigui; che, sotto certi aspetti, i metodi operativi appaiono vaghi e dai costi imprecisati, e che la necessità di un programma d'« azione » comunitario sulla salute e la sicurezza sul luogo di lavoro non è esposta in modo convincente, malgrado i palesi progressi conseguiti con l'adozione di misure legislative e non legislative nel quadro di programmi precedenti.

1.2. Pur attenendosi, nelle linee generali, alle raccomandazioni unanimi del Comitato economico e sociale e del Comitato consultivo per la sicurezza, l'igiene e la tutela della salute sul luogo di lavoro a favore di un nuovo programma, la Commissione sembra esitare a proporre le « azioni » concrete necessarie per attuare tali proposte. Pur avendo elaborato un programma di buoni propositi soprattutto esplorativo ed esplicativo, basato essenzialmente su elementi quali « sensibilizzazione », « ricerca », « analisi » e « cooperazione », la Commissione non ha tracciato un programma integrato d'« azione », « che delinei politiche e misure concrete per i prossimi anni », come aveva chiesto il Comitato (1).

1.3. La Commissione dovrebbe ampliare il proprio raggio d'azione ed elaborare piuttosto una politica equilibrata di misure legislative, di attuazione e non

legislative, che rispondano alle esigenze e alle aspettative concrete di lavoratori dipendenti, datori di lavoro e lavoratori autonomi della Comunità. A tal fine, dovrebbe definire una serie più chiara di « priorità », abbinate a politiche di « attuazione » e « normalizzazione », come proposto dal Comitato (2).

1.4. Non si fa quasi alcun accenno all'articolo 118 A, il quale rappresenta la chiara e indiscutibile disposizione del Trattato atta a migliorare i livelli di salute e sicurezza sul luogo di lavoro. L'obiettivo globale di un ambiente di lavoro sicuro e sano richiede un'impostazione più cauta. L'elenco dei rischi e dei problemi già noti nell'ambito della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro continua ad allungarsi con l'inserimento di nuovi « agenti », nuovi sviluppi tecnologici e metodi di produzione per i quali le « note di orientamento » le attività di « sensibilizzazione », nonostante la loro importanza, possono non bastare. Non si può fare a meno di una legislazione quadro di base, che andrebbe anzi anticipata, se si intendono prevenire i nuovi infortuni sul lavoro e le nuove malattie professionali.

1.5. Nel contempo, occorre individuare ed analizzare rapidamente le repentine trasformazioni che si verificano nell'ambito delle strutture dell'occupazione. Le misure vigenti nell'UE in materia di salute e sicurezza hanno teso a concentrarsi più sul settore della produzione che su quello dei servizi, e sulle grandi imprese piuttosto che sulle piccole. I precedenti programmi relativi alla salute e alla sicurezza hanno in qualche modo trascurato la crescita del settore dei servizi, dei lavori di ufficio, del lavoro a domicilio e del telelavoro, nonché delle piccolissime imprese e di quelle gestite dal proprietario. In tal senso, si deve plaudere al programma SAFE, che tuttavia va adattato ai bisogni concreti delle imprese sempre più piccole, comprendendo in tale accezione

(1) GU n. C 195 del 18. 7. 1994, pag. 88, punto 1.1.

(2) GU n. C 195 del 18. 7. 1994, pag. 88, punto 1.5, 1.6, 2.4.1.2, 2.5.

anche i lavoratori autonomi e quelli occupati nel settore agricolo. Di particolare importanza in questo settore sono le iniziative di informazione e formazione, come anche l'elaborazione di orientamenti chiari e semplici relativi alla legislazione in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro.

1.6. Il Comitato ha sempre sottolineato l'importanza che le parti sociali svolgano un vero e proprio ruolo consultivo nell'elaborazione e nell'attuazione della politica comunitaria in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro. In particolar modo, ha sottolineato il ruolo fondamentale del Comitato consultivo per la sicurezza, l'igiene e la tutela della salute sul luogo di lavoro. È quindi preoccupato nel constatare che il programma e la proposta di decisione contengono una pleora di nuovi «comitati» che sembrano mettere in ombra il comitato consultivo, e non contemplano la partecipazione degli interlocutori sociali. Esiste già una decisione ufficiale di istituire un Comitato degli ispettori principali del lavoro, con il compito di esaminare le difficoltà di attuazione su scala nazionale, e un Comitato scientifico per i valori limite dell'esposizione professionale agli agenti chimici. La Commissione propone inoltre di istituire un altro comitato consultivo, composto di rappresentanti degli Stati membri, per assisterla nell'assegnazione delle risorse e nella valutazione di misure non legislative (programma SAFE, ecc.). Infine, nella Decisione n. 88/383, la Commissione propone di costituire un gruppo di esperti con un mandato particolareggiato inerente allo scambio di informazioni sulle legislazioni nazionali in materia di ambiente di lavoro. In nessuno di questi comitati si prevede la partecipazione delle parti sociali. Il Comitato esorta la Commissione ad assicurarsi che l'istituzione di tali comitati sia raccomandata e sostenuta dal Comitato consultivo per la sicurezza, l'igiene e la tutela della salute sul luogo di lavoro. Quest'ultimo dovrebbe inoltre avere l'incarico di designare, o, eventualmente, di ratificare la nomina dei membri di tali comitati. Nel contempo, il ruolo del comitato consultivo viene indebolito dall'assenza di misure legislative e dalla proposta che attribuisce alla Commissione la facoltà, e non l'obbligo, di consultarlo sulle misure non legislative, le quali attualmente rappresentano il fulcro del IV programma d'azione. È opportuno che tale impostazione globale venga riesaminata.

2. Osservazioni di carattere particolare

2.1. Proposta di decisione del Consiglio

2.1.1. Conformemente a tutti i precedenti pareri in materia, il Comitato esorta vivamente la Commissione ad introdurre una politica equilibrata contenente misure legislative, di applicazione e non legislative per miglio-

rare la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro. L'articolo 1 e i seguenti, come anche il titolo del «programma d'azione», andrebbero modificati in tal senso.

2.1.2. In tale contesto, bisognerebbe evidenziare maggiormente il ruolo del Comitato consultivo per la sicurezza, l'igiene e la tutela della salute sul luogo di lavoro, sia per quel che riguarda l'elaborazione di una normativa quadro efficiente e orientata ai bisogni dei lavoratori e alle possibilità dei datori di lavoro, sia nel senso di una piena partecipazione del comitato consultivo all'approvazione dei criteri di selezione per i progetti e le organizzazioni di sostegno nel quadro del programma SAFE, così come per altre misure non legislative proposte nel programma d'«azione». Conformemente al ruolo importante del comitato consultivo in termini di sviluppo e mantenimento del IV programma di azione, la sua composizione non va ridotta, e deve rispecchiare un'Unione europea in fase di ampliamento. A tal fine, occorre esaminare quanto prima il bilancio e le risorse limitate del comitato consultivo, in modo che essi riflettano i suoi stessi bisogni operativi e quelli delle DG competenti. In particolar modo, bisogna riformulare il penultimo considerando della proposta di decisione, di modo che la Commissione sia tenuta a consultare il Comitato sull'elaborazione di proposte in questo settore.

2.2. Programma d'azione

2.2.1. Azione 1: Note d'orientamento e materiale informativo di base sulla legislazione

Il Comitato intende ribadire ancora una volta che il sostegno comunitario alle PMI in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro richiede ulteriori stanziamenti. A quanto sembra, la Commissione ha ignorato la proposta del Comitato di sviluppare il ruolo degli «intermediari», segnatamente coloro i quali possono operare direttamente tra le autorità legislative e le piccole imprese al livello di luogo di lavoro. Occorrerebbe fare un accenno più chiaro alle «persone fisiche o giuridiche che fungono da «trait d'union» tra le autorità legislative e le PMI, come le associazioni di commercianti e datori di lavoro, le istituzioni per la formazione, le banche e le compagnie di assicurazione, i fornitori e gli imprenditori più importanti»⁽¹⁾.

2.2.2. Azione 2: Informazione, istruzione e formazione su misure non legislative

2.2.2.1. La Commissione non ha sottolineato abbastanza la necessità di un sistema «uniforme» di informazione sugli infortuni, la sicurezza e la salute sul lavoro, come auspicato dal Comitato⁽²⁾ (cfr. anche il punto 2.2.5).

2.2.2.2. Non è chiaro l'impegno della Commissione a «integrare l'istruzione in materia di sicurezza e salute

(1) GU n. C 195 del 18. 7. 1994, punto 2.3.4.

(2) GU n. C 195 del 18. 7. 1994, punto 2.4.4.1.

nei programmi della scuola dell'obbligo e degli istituti superiori», così come era stato proposto dal Comitato. La Commissione dovrebbe inoltre riconoscere la necessità di promuovere la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro durante tutto l'arco della vita lavorativa, e il programma d'azione dovrebbe rispecchiare tale posizione. La Commissione dovrebbe per lo meno tracciare degli orientamenti finalizzati, per esempio, a:

- integrare la tutela della sicurezza e della salute nei programmi scolastici di tutta la Comunità europea;
- preparare adeguatamente i docenti incaricati di svolgere tali programmi;
- incoraggiare la ricerca pedagogica e l'elaborazione di nuovo materiale didattico;
- sensibilizzare le scuole sulla prevenzione relativa alla sicurezza e alla salute attraverso canali di comunicazione accessibili e adeguati ai giovani;
- mettere in relazione questi programmi generali d'insegnamento e quelli relativi all'esperienza professionale;
- promuovere la collaborazione tra imprese ed istituti di istruzione superiore, al fine di istruire la forza lavoro riguardo a salute, sicurezza e igiene.
- individuare le professioni cui spetta la responsabilità della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro, e cercare di elaborare elementi o programmi di salute e sicurezza nella formazione di tali individui da parte di università, istituti di istruzione superiore ed istituti che offrono una formazione professionale.

2.2.2.3. Il diritto alla formazione sul piano della sicurezza e della salute sul luogo di lavoro non dovrebbe restare limitato esclusivamente alle misure « non legislative », contrariamente al disposto dell'articolo 118 A sull'elaborazione di direttive quadro e al parere d'iniziativa del Comitato in materia. In special modo, la Commissione dovrebbe prendere atto delle raccomandazioni del Comitato di « elaborare norme di formazione a livello comunitario, in particolare per i professionisti in materia di sicurezza e salute sul posto di lavoro e per talune attività ad alto rischio » (1).

2.2.3. Azione 3: L'emergere di nuovi rischi per la salute e la sicurezza

2.2.3.1. Nella proposta, la Commissione accenna alla « sorveglianza dello stato di salute della forza lavoro ». Bisognerebbe chiarire che tale sorveglianza va attuata in primo luogo sull'ambiente di lavoro.

2.2.3.2. La Commissione dichiara di voler avviare ricerche solo per quei problemi di salute e sicurezza che

siano già stati individuati da tempo, come lo stress da lavoro e la violenza sul luogo di lavoro. Il Comitato sollecita la Commissione a integrare nel proprio programma il parere da esso adottato all'unanimità nell'aprile 1994, nel quale, riguardo alla legislazione, si afferma quanto segue:

« È necessaria una revisione della legislazione comunitaria esistente nel settore della sicurezza e della salute sul lavoro al fine di appurare quali rischi importanti non siano ancora coperti da direttive specifiche. Alcuni settori in cui la Commissione deve intervenire possono essere elencati sin d'ora:

- infortuni durante il trasporto sul luogo di lavoro;
- disturbi agli arti superiori causati da lavori ripetitivi;
- stress da lavoro; e
- prevenzione di episodi di violenza durante il lavoro (subiti da lavoratori che, per la natura del proprio lavoro, vengono a contatto con il pubblico e di problemi quali le molestie sessuali, le discriminazioni razziali, i casi di oppressione e di maltrattamenti verbali). »

Bisognerebbe inoltre avviare quanto prima analisi e azioni inerenti ai lavori che comportano una continua esposizione agli schermi (unità di visualizzazione, monitor, ecc.) e al preoccupante aumento degli infortuni sul lavoro nei quali vengono coinvolti dei giovani. In tali analisi e azioni andrebbero inoltre esaminati i diritti di assicurazione sulla salute e la sicurezza.

2.2.4. Azione 4: Il programma SAFE (Azioni in materia di sicurezza per l'Europa)

Come già affermato, occorre potenziare il coordinamento tra il « meccanismo consultivo » del programma SAFE, l'esistente Comitato consultivo per la sicurezza, l'igiene e la tutela della salute sul luogo di lavoro, e la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro. Il programma SAFE dovrebbe integrare, e non ignorare, il ruolo e le responsabilità attuali delle parti sociali degli Stati membri.

2.2.5. Azione 5: Corretta attuazione da parte degli Stati membri della legislazione comunitaria adottata

2.2.5.1. Nell'interesse dei lavoratori ed ai fini di un'equa concorrenza tra gli Stati membri, è di assoluta importanza che le direttive esistenti vengano applicate in tutto il territorio dell'Unione europea.

(1) GU n. C 195 del 18. 7. 1994, punto 2.4.3.4.

2.2.5.2. Le «procedure d'infrazione» previste dalla Commissione in caso di mancata osservanza vanno formulate in modo più chiaro e convincente.

2.2.5.3. La Commissione dovrebbe accogliere il suggerimento del Comitato di ammettere osservatori dei lavoratori e dei datori di lavoro nel «Comitato degli ispettori principali del lavoro».

2.2.5.4. Nel promuovere «la definizione di principi comuni di ispezione del lavoro nel campo della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro», la Commissione dovrebbe altresì prevedere un «sistema uniforme» di informazione sugli infortuni, la sicurezza e la salute sul lavoro» (cfr. punto 2.2.2).

2.2.6. Azione 6: Iter delle proposte della Commissione

Il Comitato appoggia l'azione.

2.2.7. Azione 7: Revisione della legislazione comunitaria

Come già evidenziato in alcuni pareri precedenti, il Comitato ritiene che «il consolidamento dei testi legislativi dovrebbe comportare una semplificazione delle norme senza un abbassamento degli stessi né una diluizione degli attuali requisiti»⁽¹⁾.

⁽¹⁾ GU n. C 195 del 18. 7. 1994, punto 2.4.1.5.

2.2.8. Azione 8: Nuove proposte in relazione ad attività ad alto rischio o a determinate categorie di lavoratori

Il Comitato plaude all'attenzione della Commissione nei confronti delle esigenze in materia di salute e sicurezza dei lavoratori autonomi. La Commissione dovrebbe assicurarsi di includere, ove necessario, i lavoratori autonomi tra i soggetti delle disposizioni comunitarie vigenti e future inerenti alla salute e alla sicurezza sul lavoro.

2.2.9. Azione 9: Migliore coerenza tra le attività della Commissione

Il Comitato ha reiteratamente sollecitato la necessità di una strategia integrata, sottolineando che la creazione di «servizi di prevenzione pluridisciplinari» resta un obiettivo prioritario. A giudizio del Comitato, la Commissione dovrebbe adoperarsi affinché in quest'ambito non vengano inseriti solo i servizi di salute professionale, ma anche la salute pubblica. La Commissione deve assicurarsi che tra le varie DG interessate alla questione vi sia un adeguato e opportuno collegamento.

2.2.10. Azione 10: Legami con paesi terzi firmatari di accordi di associazione con la Comunità europea

Il Comitato appoggia l'azione.

2.2.11. Azione 11: Un migliore sistema di cooperazione nell'ambito dell'Unione europea e a livello internazionale

Il Comitato appoggia l'azione.

Bruxelles, 22 novembre 1995.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Carlos FERRER