

SCHEDA DI VALUTAZIONE N. 14/2012
dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo
sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità

TITOLO:	Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2004/40/CE sulle prescrizioni minime di sicurezza e di salute relative all'esposizione dei lavoratori ai rischi derivanti dagli agenti fisici (campi elettromagnetici) (XVIII direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 89/391/CEE).		
NUMERO ATTO	COM (2012) 15 def.		
NUMERO PROCEDURA	2012/0003 (COD)		
AUTORE	Commissione europea		
DATA DELL'ATTO	25/01/2012		
DATA DI TRASMISSIONE	25/01/2012		
SCADENZA OTTO SETTIMANE	22/03/2012 (decorrente dal 26/01/2012)		
ASSEGNATO IL	31/01/2012		
COMM.NE DI MERITO	11 ^a	Parere motivato entro	08/03/2012
COMM.NI CONSULTATE	3 ^a e 14 ^a	Oss.ni e proposte entro	01/03/2012
OGGETTO	La presente proposta intende rinviare al 30 aprile 2014 il termine per il recepimento della direttiva 2004/40/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, sulle prescrizioni minime relative alla sicurezza dei lavoratori esposti alle radiazioni generate dai campi elettromagnetici. Il termine per il recepimento fissato dalla direttiva 2004/40/CE è stato precedentemente rinviato al 30 aprile 2012 dalla direttiva 2008/46/CE del 23 aprile 2008, al fine di consentire l'adozione di una nuova direttiva basata sulle informazioni scientifiche più recenti e aggiornare i parametri contenuti nella citata direttiva 2004/40/CE. Il 14 giugno 2011 la Commissione ha adottato la proposta di direttiva COM (2011) 348 def. finalizzata all'adozione di una nuova direttiva atta a modificare e sostituire la direttiva 2004/40/CE, al fine di garantire sia un livello elevato di protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori, sia la continuità e lo sviluppo delle attività mediche e industriali che prevedono l'utilizzo dei campi elettromagnetici.		
BASE GIURIDICA	La base giuridica della presente proposta è individuata nell'articolo 153, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento		

dell'Unione europea (TFUE), laddove si afferma che il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, adottano direttive riguardanti il miglioramento dell'ambiente di lavoro ai fini di una maggiore protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori (ambito specificato al paragrafo 1 del medesimo articolo 153) e contenenti delle prescrizioni minime applicabili progressivamente e che tengano conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascuno Stato membro.

PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ CONFORME: la presente proposta di direttiva riguarda un settore - la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori - che non è di competenza esclusiva dell'Unione europea. Tuttavia, poiché essa modifica un precedente atto legislativo europeo attualmente vigente, gli obiettivi posti possono essere raggiunti esclusivamente mediante un intervento dell'Unione europea, richiedendo, quindi, un'azione che non può essere compiuta dagli Stati membri.

PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ CONFORME: la proposta appare congrua alle finalità che intende perseguire poiché non modifica la sostanza dell'attuale normativa dell'UE: si limita a posticipare la data di recepimento della direttiva 2004/40/CE al 30 aprile 2014 al fine di evitare una situazione di incertezza del diritto dopo la scadenza dell'attuale termine.

ANNOTAZIONI

La presente proposta rinvia la data di recepimento della direttiva 2004/40/CE, fissandola al 30 aprile 2014. L'articolo 1 della proposta modifica in tal senso l'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2004/40/CE. Il termine per il recepimento fissato dalla direttiva 2004/40/CE è stato precedentemente rinviato al 30 aprile 2012 dalla direttiva 2008/46/CE del 23 aprile 2008, al fine di consentire l'adozione di una nuova direttiva basata sulle informazioni scientifiche più recenti e aggiornare i parametri contenuti nella citata direttiva 2004/40/CE.

L'ulteriore rinvio di due anni della data di recepimento nella legislazione nazionale delle disposizioni della direttiva è motivato dalle preoccupazioni espresse, e in parte confermate, in merito a un'incidenza sproporzionata dei valori limite d'esposizione stabiliti dalla direttiva 2004/40/CE sulla possibilità di proseguire le procedure mediche nelle quali si ricorre alla risonanza magnetica per immagini. Il rinvio metterà a disposizione un periodo di tempo sufficiente per l'aggiornamento e il miglioramento della direttiva, in particolare dei valori limite di esposizione, mediante una nuova direttiva basata sulla proposta COM(2011) 348 della Commissione, attualmente in discussione al Parlamento europeo e al Consiglio, che è intesa a garantire sia livelli elevati di protezione dei lavoratori sia la continuità delle procedure mediche e delle attività economiche.

Una volta adottata la proposta n. 348 del 2011 della Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio si sono immediatamente messi all'opera per modificare la direttiva 2004/40/CE prima del 30 aprile 2012. Tuttavia, a causa di fattori quali la complessità tecnica della materia che richiede lunghe discussioni con gli esperti nazionali e i pareri molto discordanti su alcune disposizioni centrali della proposta, è improbabile che il Parlamento europeo e il Consiglio riescano a completare l'iter di adozione prima del 30 aprile 2012. In tali circostanze, è necessario adottare una nuova direttiva che preveda un secondo rinvio del termine per il recepimento della direttiva 2004/40/CE in modo da impedire il delinarsi di una situazione giuridica molto incerta dopo il 30

aprile 2012, data in cui tutti gli Stati membri dovrebbero recepire l'attuale direttiva 2004/40/CE qualora non fossero prese altre misure.

L'incertezza del diritto porterebbe a due conseguenze: in linea di principio, la Commissione dovrebbe avviare un procedimento di infrazione per mancata comunicazione di misure di recepimento contro ogni Stato membri che non avesse ancora recepito la direttiva; inoltre, la direttiva 2004/40/CE inizierebbe a produrre un effetto diretto verticale nell'ordinamento giuridico nazionale di tutti gli Stati membri e i cittadini potrebbero portare a giudizio i propri governi per mancata attuazione della direttiva.

La presente proposta deve quindi essere adottata con urgenza entro il breve periodo di tempo rimasto¹. A tale riguardo, la Commissione europea sottolinea nella relazione al testo che l'adozione rapida della proposta potrà comportare, ai sensi dell'art. 4 del protocollo (n.1) sul ruolo dei Parlamenti nazionali, un'eccezione alla regola per cui un periodo di 8 settimane deve intercorrere tra la data in cui si mette a disposizione dei parlamenti nazionali un progetto di atto legislativo e la data in cui questo è iscritto all'ordine del giorno provvisorio del Consiglio ai fini della sua adozione o dell'adozione di una posizione nel quadro di una procedura legislativa.

La proposta COM (2011) 348 def., riguardante talune disposizioni minime di sicurezza e di salute relative all'esposizione dei lavoratori ai rischi derivanti dai campi elettromagnetici, costituisce la XX direttiva particolare emanata ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 89/391/CEE, del 12 giugno 1989²; essa mira in particolare a modificare la direttiva 2004/40/CE, del 29 aprile 2004, che, a sua volta, rappresenta la XVIII direttiva particolare emanata anch'essa ai sensi della normativa sopra citata.

I limiti imposti dalla direttiva 2004/40/CE circa il livello di esposizione dei lavoratori alle radiazioni dei campi elettromagnetici sono stati fissati nel 1998 sulla base delle raccomandazioni dell'ICNIRP³. Tuttavia, nel 2006, la comunità medica europea ha espresso alla Commissione il proprio disagio circa la soglia massima dei valori di esposizione stabiliti dalla medesima direttiva, i quali limiterebbero in modo sproporzionato l'applicazione e lo sviluppo della tecnica RMI (risonanza magnetica per immagini), considerata oggi uno strumento indispensabile per la diagnosi e il trattamento di varie malattie. Successivamente, anche altri settori industriali hanno espresso preoccupazione in merito all'incidenza della direttiva sulle loro attività. Per reagire a tali preoccupazioni, la Commissione europea, dopo aver informato il Parlamento europeo ed il Consiglio, ha annunciato di voler adottare una serie di provvedimenti di revisione della normativa esistente. Nel frattempo, l'ICNIRP ha pubblicato nuove raccomandazioni, rispettivamente nel 2009 e nel 2010, nelle quali si suggerisce di fissare a livelli più elevati rispetto alle precedenti raccomandazioni i limiti di riferimento circa l'esposizione dei lavoratori alle radiazioni derivanti da campi elettromagnetici. Sulla base delle nuove raccomandazioni dell'ICNIRP, la Commissione europea ha provveduto ad elaborare la proposta di direttiva COM(2011) 348 che, volendosi sostituire alla precedente direttiva 2004/40/CE, si differenzia da essa per i seguenti aspetti peculiari:

- definizioni più chiare, in particolare per gli effetti nocivi sulla salute (articolo 2);

¹ La direttiva 2004/40/CE era già stata recepita dall'Italia mediante il [decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 257](#). Tale decreto legislativo, a complemento e integrazione del precedente decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, individua i mezzi necessari per raggiungere i fini della suddetta direttiva, ovvero la protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori soggetti ai rischi derivanti dall'esposizione ai campi elettromagnetici. A tal proposito, assume rilievo l'articolo 2, paragrafo 2, laddove si inserisce nel decreto legislativo n. 626 del 1994 un titolo V-ter relativo alla protezione da agenti fisici: campi elettromagnetici. Il Capo II di tale nuovo titolo elenca una serie di obblighi a carico dei datori di lavoro in linea con quanto indicato dagli articoli 4, 5, 6 e 7 della direttiva recepita. Allo stesso modo, l'articolo 3 ribadisce il sistema delle sanzioni previste dal decreto legislativo n. 626 del 1994 in caso di mancato rispetto della normativa europea in oggetto, con lievi modifiche degli articoli 89 e 92.

² GU L 183 del 29.06.1989, pp. 1 ss.

³ *International Commission for Non-Ionizing Radiation Protection*, ovvero Commissione internazionale per la protezione dalle radiazioni non ionizzanti. Si tratta di un organismo non governativo di esperti scientifici indipendenti, formalmente riconosciuto dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, e composto da una commissione principale di 14 membri e da 4 commissioni permanenti sussidiarie. Ha sede in Germania e si occupa di ricerca sul tema dei possibili effetti nocivi sul corpo umano dell'esposizione a radiazioni non ionizzanti. Uno dei compiti più importanti svolto dall'ICNIRP consiste nell'elaborazione di linee guida, basate sui più autorevoli risultati scientifici provenienti da tutto il mondo, sui limiti di esposizione per le grandezze elettromagnetiche che non devono essere superati affinché la popolazione esposta non subisca danni alla salute.

- introduzione di un sistema modificato per i valori limite e i valori di riferimento diversi dagli attuali valori limite per l'ambito di frequenze da 0 a 100 kHz (articoli 2 e 3, più allegato II);
- inserimento di indicatori volti a facilitare le misurazioni di calcolo (articolo 3, paragrafo 3) e fornire orientamenti per la presa in considerazione delle incertezze di misurazione;
- esenzione dei limiti di esposizione per il settore della RMI (risonanza magnetica per immagini) e delle attività correlate (articolo 3, paragrafo 4) e riconoscimento del diritto per le forze militari di utilizzare un sistema di protezione adatto alle loro specifiche situazioni di lavoro (articolo 3, paragrafo 5) così come da richiesta della NATO;
- introduzione di alcuni orientamenti volti a garantire valutazioni dei rischi semplificate ma più efficienti (articolo 4);
- inclusione di una distinzione tra l'esposizione alla bassa gamma di frequenze (da 0 Hz a 100 kHz) e l'esposizione all'alta gamma di frequenze per quanto concerne la sorveglianza sanitaria (articolo 8).

L'articolo 10, relativo alle eventuali modifiche tecniche, ha subito, infine, significativi cambiamenti. Il Parlamento europeo ed il Consiglio non hanno infatti rinnovato alla Commissione europea l'attribuzione del potere di adottare, mediante atti delegati, modifiche circa i valori minimi di esposizione; in casi del genere sarà, quindi, necessario presentare emendamenti alla direttiva. Tuttavia, si prevede che per altre eventuali modifiche di carattere puramente tecnico, giustificate da nuove conoscenze scientifiche e costituenti misure di portata generale destinate a modificare elementi non essenziali della direttiva, sia possibile l'adozione di atti delegati da parte della Commissione europea ex articolo 290, del TFUE. L'articolo 12, infine, comprende le norme sull'esercizio della procedura d'urgenza per l'adozione di atti delegati da parte della Commissione europea nel settore della sicurezza e della salute dei lavoratori, conformemente all'*Intesa comune interistituzionale sugli atti delegati*.

Va, altresì, ricordato come la proposta n. 348 mantenga alcuni importanti principi e disposizioni già enunciati nella direttiva 2004/40/CE, come ad esempio:

- i valori limite di esposizione e i valori di azione per i campi elettromagnetici nell'ambito di frequenza tra 100 kHz e 300 GHz;
- l'informazione, la formazione e la consultazione dei lavoratori;
- il sistema delle sanzioni;
- la costante sorveglianza medica.

Sulla proposta di direttiva n. 348, la 11^a commissione del Senato ha approvato una risoluzione ([Doc. XVIII, n. 108](#)), comunicata alla Presidenza il 7 ottobre 2011, con alcune osservazioni e condizioni. È stata segnalata la necessità di un'enunciazione più aderente alle linee guida dell'ICNIRP del principio di flessibilità per gli effetti «minori», con chiara indicazione degli effetti transitori e con la prescrizione dell'obbligo di adottare misure protettive che possano limitare i rischi. Al paragrafo 2 dell'articolo 2, è stato suggerito l'inserimento del riferimento agli effetti nocivi anche per la sicurezza dei lavoratori e si è auspicata la cancellazione della disposizione che prevede procedure di valutazione del rischio più blande, al fine di garantire la massima sicurezza dei lavoratori che operano in tali contesti. All'articolo 3, paragrafo 1, è stata sottolineata l'esigenza di ridefinire i valori numerici, per gli *orientation values* e per gli *action values*, in aderenza alle linee guida dell'ICNIRP. Infine si è evidenziata la necessità di sopprimere i paragrafi 5 e 6 dell'articolo 3, contenenti deroghe ai valori limite cui possono essere esposti i lavoratori, e una riformulazione della deroga per le attività di risonanza magnetica, di cui all'articolo 3, paragrafo 4, al fine di circoscrivere l'applicazione della deroga medesima alle situazioni di reale necessità, mantenendo l'obbligo, a carico dei datori di lavoro, di valutare il rischio e i livelli di esposizione dei lavoratori, motivando – nel documento di valutazione dei rischi – per quali ragioni e attraverso quali misure preventive e di controllo l'eventuale superamento dei limiti non è causa di detrimento per la salute e la sicurezza dei lavoratori.

13 febbraio 2012

A cura di Vitaliana Curigliano

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (roci01a@senato.it)