



Bruxelles, 10.1.2017
COM(2017) 12 final

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

**Lavoro più sicuro e più sano per tutti - Aggiornamento della normativa e delle politiche
dell'UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro**

{SWD(2017) 9 final}
{SWD(2017) 10 final}

INTRODUZIONE

Negli ultimi 25 anni l'UE è stata all'avanguardia nello stabilire sul proprio territorio standard elevati di protezione dei lavoratori dai rischi per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro e



Oltre 1000
incidenti mortali in
meno nel 2013
rispetto al 2008
nell'UE-28

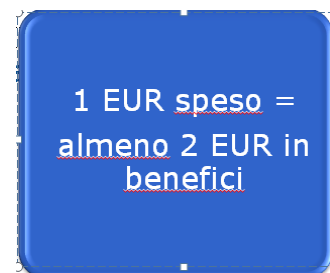
si è fatta promotrice di standard elevati di protezione anche nei paesi terzi. La politica sulla salute e la sicurezza sul lavoro contribuisce all'obiettivo di miglioramento della salute e della sicurezza dei lavoratori nell'UE. In base agli ultimi dati disponibili, il tasso di incidenza dei decessi dovuti a incidenti sul lavoro è diminuito di circa 1/4 rispetto alla situazione del 2008¹, sebbene si registrino andamenti diversi nei singoli Stati membri. La percentuale di lavoratori dell'UE che hanno segnalato almeno un problema di salute provocato o peggiorato dall'attività lavorativa è

diminuita di quasi il 10%².

Gli investimenti nella salute e nella sicurezza sul luogo di lavoro sono di grande utilità. Migliorano le condizioni di vita della popolazione mediante la prevenzione delle malattie e degli incidenti legati all'attività lavorativa e hanno anche un effetto positivo tangibile sulle economie dell'UE. Consentono di migliorare la produttività e il rendimento delle aziende e, a livello macroeconomico, contribuiscono alla competitività nazionale³. Diversi studi dimostrano che, per ogni euro speso da un datore di lavoro per la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro, se ne ricava il doppio del valore⁴.

Il quadro legislativo dell'UE ha avuto un ruolo fondamentale nel fare sì che fossero plasmate le strategie di salute e sicurezza sul luogo di lavoro a livello nazionale e aziendale. La Commissione ha effettuato una valutazione ex post particolareggiata dell'acquis dell'UE per verificare la pertinenza, l'efficienza, l'efficacia, la coerenza e il valore aggiunto europeo delle suddette strategie. La valutazione ha confermato che il quadro è conforme all'obiettivo di assicurare un'adeguata protezione dei lavoratori⁵. Tale valutazione REFIT riguardava la direttiva quadro 89/391/CEE e 23 direttive correlate.

Nella valutazione si è giunti alla conclusione che la struttura generale dell'acquis dell'UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro, consistente in una direttiva quadro orientata ai risultati e integrata da direttive specifiche, è in linea generale efficace e idonea allo scopo. Nella valutazione si sottolinea tuttavia che alcune disposizioni specifiche di singole direttive sono ormai superate od obsolete e si evidenzia la necessità di trovare modalità efficaci per affrontare i nuovi rischi. Le modalità con cui gli Stati membri hanno recepito le direttive dell'UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro variano notevolmente a livello nazionale. I costi per



1 EUR speso =
almeno 2 EUR in
benefici

¹ Eurostat, Statistiche europee degli infortuni sul lavoro (ESAW) (codice dati online: hsw_n2_02), UE-28.

² Eurostat, moduli ad hoc per gli infortuni sul lavoro e i problemi di salute connessi all'attività lavorativa nell'ambito dell'indagine sulle forze di lavoro dell'UE, 2007 e 2013. Dalle stime sono esclusi: NL per la mancata fornitura dei dati del 2013 e FR per le notevoli differenze tra i questionari dell'indagine del 2007 e quelli dell'indagine del 2013.

³ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_215307.pdf

⁴ *Calculating the international return on prevention for companies: costs and benefits of investments in occupational safety and health*, Associazione internazionale della sicurezza sociale, 2013.

⁵ Cfr. documento di lavoro dei servizi della Commissione dal titolo "Valutazione ex post delle direttive dell'Unione europea in materia di salute e sicurezza sul lavoro" (valutazione REFIT), SWD(2017) 10.

conformarsi alla normativa sono quindi variabili e non possono essere facilmente scorporati da quelli connessi con prescrizioni nazionali più dettagliate. Nel complesso, però, si è chiaramente concluso nella valutazione che la conformità alle direttive in materia di salute e sicurezza sul lavoro è più problematica per le PMI di quanto non lo sia per le grandi aziende; eppure sono proprio le PMI a far registrare i tassi più elevati di lesioni gravi o mortali. Sono quindi necessarie misure di sostegno orientate specificamente alle PMI per aiutarle a migliorare la propria conformità in modo efficiente ed efficace.

In base alla valutazione ex post particolareggiata risulta evidente che l'UE deve continuare a investire nella salute e nella sicurezza sul luogo di lavoro per restare all'avanguardia e garantire un'efficace protezione dei lavoratori anche nel contesto dell'evoluzione del lavoro e della comparsa di nuovi rischi. Le misure di salute e sicurezza sul lavoro dovrebbero riguardare il maggior numero possibile di lavoratori, indipendentemente dal tipo di rapporto di lavoro e dalle dimensioni dell'impresa in cui operano. Il rispetto delle norme di salute e sicurezza sul lavoro dovrebbe poter essere ottenuto da aziende di ogni dimensione e controllato in modo efficace sul campo. Le misure non devono rimanere lettera morta ma mirare a risultati concreti e avvalersi al massimo dei nuovi strumenti digitali per agevolare la fase attuativa.

Nella sua relazione del 2015 sul quadro strategico dell'Unione europea in materia di salute e di sicurezza sul luogo di lavoro 2014-2020⁶, il Parlamento europeo ha attirato l'attenzione della Commissione sull'importanza dell'attuazione, della conformità e dell'applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro, nonché sulla comparsa di nuovi rischi o sull'aggravamento di rischi già esistenti. Nella relazione si è anche sottolineata la necessità di tutelare tutti i lavoratori, indipendentemente dalle dimensioni dell'impresa in cui operano e dal tipo di impiego o di contratto che hanno.

Alla luce di questi obiettivi comuni e nell'ambito della strategia globale per i moderni sistemi occupazionali e sociali nell'UE - nella quale rientra l'ampia consultazione sul pilastro europeo dei diritti sociali avviata in marzo - le azioni fondamentali riportate di seguito e ulteriormente specificate nell'allegato 1 darebbero un nuovo slancio al quadro strategico dell'UE in materia di salute e di sicurezza sul luogo di lavoro⁷:

Le tre iniziative fondamentali in materia di salute e sicurezza sul lavoro

- 1) Incremento della lotta contro i tumori professionali attraverso proposte legislative finalizzate alla sensibilizzazione e corredate di orientamenti più precisi.
- 2) Assistenza alle aziende, in particolare alle microimprese e alle PMI, affinché si conformino alle norme di salute e sicurezza sul lavoro.
- 3) Cooperazione con gli Stati membri e le parti sociali al fine di abrogare o aggiornare le norme obsolete e riorientare gli sforzi volti a garantire il miglioramento e l'ampliamento della protezione, della conformità e dell'effettiva applicazione delle norme.

⁶ Parlamento europeo, relazione sul quadro strategico dell'Unione europea in materia di salute e di sicurezza sul luogo di lavoro 2014-2020 [2015/2107(INI)], 26.10.2015.

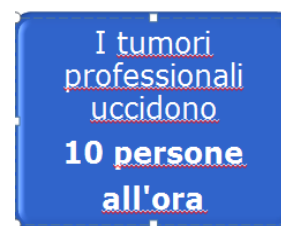
⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni relativa ad un quadro strategico dell'UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro 2014-2020, COM(2014) 332 final.

1. LOTTA CONTRO I TUMORI PROFESSIONALI E NORME SUGLI AGENTI CHIMICI PERICOLOSI

Secondo le stime, nel 2012 sarebbero stati diagnosticati nell'UE tra 91 500 e 150 500 nuovi casi di cancro dovuti ad una precedente esposizione a sostanze cancerogene sul posto di lavoro. Sempre nel 2012, inoltre, si sono verificati tra 57 700 e 106 500 decessi attribuiti all'esposizione a sostanze cancerogene sul luogo di lavoro, che collocano il cancro al primo posto tra le cause di mortalità professionale nell'UE.


È praticamente impossibile quantificare il valore della vita umana e il deterioramento della qualità della vita. I costi diretti dei tumori professionali in termini di assistenza sanitaria e perdita di produttività ammontano ad almeno 4-7 miliardi di EUR all'anno. I costi indiretti possono arrivare a circa 334 miliardi di EUR (242-440) all'anno⁸.

Le misure nazionali in questo settore divergono considerevolmente e implicano livelli diversi di protezione dei lavoratori nell'UE.



I tumori professionali uccidono 10 persone all'ora

A livello di Unione la direttiva sugli agenti cancerogeni e mutageni (direttiva 2004/37), la direttiva sugli agenti chimici (direttiva 98/24) e la direttiva sull'amianto (direttiva 2009/148) hanno stabilito norme minime per la protezione dei lavoratori contro l'esposizione agli agenti chimici sul luogo di lavoro. Tali direttive integrano gli interventi a norma del regolamento (CE) n. 1907/2006 concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche ("REACH") e altre parti della regolamentazione delle sostanze chimiche, concentrandosi su situazioni specifiche sul luogo di lavoro.



Almeno 32 MILIONI di lavoratori esposti ad agenti cancerogeni

L'esistenza di valori limite relativi agli agenti chimici che siano validi in tutta l'Unione migliora i livelli di protezione in tutto il territorio dell'UE, contribuendo ad instaurare condizioni di concorrenza più eque per le aziende e ad aiutare le aziende che operano oltre frontiera: queste, potendo avvalersi della stessa tecnologia per tutelare i propri lavoratori in diversi siti, potranno risparmiare sui costi sostenuti per conformarsi alle norme. Vi è inoltre un importante elemento di economia di scala nelle complesse valutazioni scientifiche su cui si fonda la determinazione di valori limite specifici per gli agenti chimici, che consente agli Stati membri di trasferire risorse finanziarie più cospicue verso le misure di protezione e prevenzione. È dunque importante rivedere i valori limite dell'UE o adottarne di nuovi per le sostanze più pericolose.

In seguito alla proposta, adottata il 13 maggio 2016, di modificare la direttiva sugli agenti cancerogeni e mutageni e di stabilire o rivedere i valori limite di esposizione professionale vincolanti per quanto riguarda 13 agenti chimici⁹, in data odierna la Commissione adotta una nuova proposta volta a migliorare la protezione di 4 milioni di lavoratori nell'UE intervenendo su altri agenti chimici cancerogeni. La Commissione si impegna a proseguire gli sforzi

⁸ *Work-related cancer in the European Union. Size, impact and options for further prevention*, relazione 2016-0010 inviata dal RIVM, W.P. Jongeneel *et al.*

⁹ COM(2016) 248 final.

miranti a prevenire i decessi causati dai tumori e gli altri problemi di salute connessi all'attività lavorativa attraverso ulteriori proposte legislative.

Una legislazione volta a migliorare la protezione dalle sostanze pericolose e a contrastare l'insorgenza dei tumori professionali

- Seconda modifica della direttiva sugli agenti cancerogeni e mutageni.
- Sono previste successive modifiche della direttiva sugli agenti cancerogeni e mutageni per sostanze quali formaldeide, berillio, cadmio, composti del cromo VI e composti del nichel. Sono stati avviati i lavori in vista della presentazione di una nuova proposta della Commissione prevista per l'inizio del 2018.
- Parallelamente, nel 2017 e nel 2018 proseguiranno i lavori volti al miglioramento della pertinenza e dell'efficacia della direttiva sugli agenti chimici mediante la revisione dei valori limite di esposizione (indicativi) e dei valori limite biologici esistenti e l'aggiunta di nuovi valori.

È indispensabile una solida base scientifica a sostegno di qualunque intervento in materia di sicurezza e salute sul lavoro, in particolare quando si tratti di agenti chimici pericolosi. La Commissione intende chiedere il parere del comitato scientifico per i limiti dell'esposizione professionale agli agenti chimici o del comitato di valutazione del rischio dell'Agenzia europea per le sostanze chimiche. Le valutazioni scientifiche provenienti da tali fonti costituiranno la base per le proposte da sottoporre ad una valutazione d'impatto e al dialogo sociale, nonché alla consultazione tripartita¹⁰.

Alla luce dei risultati dello studio "HazChem@Work", svolto per conto della Commissione, all'inizio del 2017 verrà creata una banca dati sull'esposizione professionale per alcuni agenti chimici pericolosi¹¹. Si compirà così un importante passo avanti verso una maggiore disponibilità e condivisione dei dati sugli effetti per la salute, sull'esposizione potenziale e sull'esistenza di valori limite nazionali di esposizione professionale per le sostanze pericolose prioritarie. La Commissione intende altresì intensificare e perfezionare ulteriormente l'analisi dei dati ottenuti attraverso le principali fonti di informazioni¹² e lavorerà attivamente per consentire l'avanzamento della raccolta dei dati relativi alle statistiche europee sulle malattie professionali¹³. Promettente è altresì l'iniziativa europea di biomonitoraggio umano, che costituisce un'importante nuova iniziativa congiunta finanziata da Orizzonte 2020 e 26 Stati

¹⁰ Nell'ambito del comitato consultivo per la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro.

¹¹ <http://www.hazchematwork.eu/>

¹² Quali le statistiche europee degli infortuni sul lavoro, i moduli ad hoc per gli infortuni sul lavoro e altri problemi di salute connessi all'attività lavorativa nell'ambito dell'indagine sulle forze di lavoro dell'UE, l'indagine europea sulle condizioni di lavoro di Eurofound o l'indagine europea fra le imprese sui rischi nuovi ed emergenti (ESENER) condotta dall'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro. La ricerca sulla salute e la sicurezza sul lavoro riceverà inoltre un valido sostegno grazie all'inclusione di voci pertinenti nell'ambito del 9° programma quadro di ricerca e innovazione. Verrà altresì avviato un dialogo con le principali controparti mondiali, ad esempio gli Stati Uniti e la Cina, al fine di ottenere un quadro più completo della situazione dell'UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro, contestualizzandola a livello mondiale, e di produrre statistiche più attendibili, basate su coorti più numerose.

¹³ Regolamento (CE) n. 1338/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle statistiche comunitarie in materia di sanità pubblica e di salute e sicurezza sul luogo di lavoro, GU L 354 del 31.12.2008, pag. 70.

membri al fine di acquisire nuove prove scientifiche dai dati armonizzati sull'esposizione agli agenti chimici e la salute¹⁴.

La protezione dei lavoratori dalle esposizioni agli agenti chimici pericolosi è promossa dalle direttive in materia di salute e sicurezza sul lavoro che trattano di agenti chimici e significativamente rafforzata dal regolamento REACH e da altri atti legislativi che disciplinano l'uso degli agenti chimici. Un recente parere della piattaforma REFIT¹⁵ ha riconosciuto la complementarità dei due sistemi ma ha raccomandato alla Commissione di svolgere azioni di sensibilizzazione e fornire orientamenti sulla loro attuazione, affinché i collegamenti fra il regolamento REACH e la normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro siano chiaramente definiti. Sono pertanto in corso ulteriori lavori a livello scientifico e amministrativo al fine di eliminare eventuali incertezze e sovrapposizioni nella concezione e nell'applicazione pratica di tale quadro comune dell'UE per il trattamento degli agenti chimici pericolosi. La Commissione si è impegnata a presentare un'impostazione comune nel 2017.

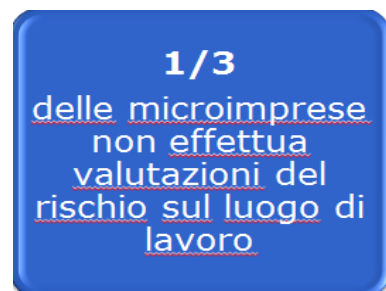
All'iniziativa legislativa deve far seguito l'effettiva attuazione delle norme sul luogo di lavoro. Nel 2018-2019 l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro organizzerà, in tale contesto, la campagna "Ambienti di lavoro sani e sicuri" imperniata sulle sostanze pericolose e il comitato degli ispettori del lavoro ad alto livello pubblicherà guide pertinenti, come ad esempio una guida sulla prevenzione delle esposizioni alla silice cristallina respirabile.

2. ASSISTENZA ALLE AZIENDE AFFINCHÉ SI CONFORMINO ALLE NORME DI SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO

2.1. Sostegno per la conformità delle microimprese e delle PMI

La normativa dell'UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro si fonda sull'obbligo giuridico di valutare caso per caso i rischi per la salute e la sicurezza sul lavoro, tenendo conto delle specificità di ogni luogo di lavoro. In quanto tale, questo approccio individuale ai singoli casi assicura la flessibilità necessaria per modulare la valutazione dei rischi e le misure di prevenzione e di formazione al settore specifico di attività di un'azienda, alle attività dei suoi lavoratori, alle dimensioni dell'azienda, alla composizione per genere e per età dei lavoratori, ai nuovi rischi emergenti ecc. In pratica però non sempre ci si avvale di tale flessibilità.

Come dimostrato dalla valutazione le microimprese e le PMI hanno difficoltà a mettere in atto le necessarie misure a tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. Le microimprese rappresentano quasi il 93% di tutte le imprese dell'UE¹⁶ e solo il 69% di queste dichiara di effettuare periodicamente valutazioni dei rischi per la salute e la sicurezza sul lavoro (rispetto al 96% delle grandi imprese)¹⁷. Questo comportamento non è dovuto ad una minore volontà di tutelare



¹⁴ <http://www.eea.europa.eu/themes/human/human-biomonitoring>

¹⁵ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/refit-platform/docs/recommendations/opinion_chemicals.pdf

¹⁶ Eurostat, SSI, codice dati online sbs_sca_r2, anno di riferimento 2012.

¹⁷ *Contexts and arrangements for occupational safety and health in micro and small enterprises in the EU* ("Contesti e disposizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro nelle micro e piccole imprese dell'UE") - progetto SESAME, Osservatorio europeo dei rischi, EU-OSHA, 2016.

i propri lavoratori, ma ad una minore disponibilità di risorse finanziarie, tecniche ed umane, così come alla mancanza di consapevolezza e conoscenze rispetto alle aziende maggiori.

Tutti i portatori di interessi, e fra questi in primo luogo le stesse PMI¹⁸, concordano sul fatto che, in questo settore, la concessione di esenzioni per le PMI non è la soluzione ideale, perché vi è il timore che in questo modo si possa ridurre il livello di protezione dei lavoratori delle PMI. Esistono inoltre numerosi elementi che attestano un rischio superiore di lesioni gravi e mortali nelle micro e piccole imprese rispetto alle aziende maggiori¹⁹. È opportuno tuttavia semplificare le procedure per la conformità e renderle meno onerose. A tal fine sono necessarie misure specifiche di sostegno alle PMI e alle microimprese.

Basandosi sui risultati della valutazione la Commissione, in collaborazione con l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, procederà ad un riesame con gli Stati membri e le parti sociali al fine di scambiare le migliori pratiche sulle soluzioni per ridurre i costi di adeguamento alla normativa per le PMI e così facendo migliorarne la conformità (ad esempio incentivi finanziari, strumenti digitali ecc.), mantenendo nel contempo gli stessi livelli di protezione per tutti i lavoratori, indipendentemente dalle dimensioni dell'impresa in cui svolgono la loro attività. È evidente però che le PMI hanno bisogno di maggiori conoscenze, di maggiore sostegno e di procedure chiare ed efficienti per conseguire un livello più elevato di conformità.

Ottimizzazione delle valutazioni del rischio

Al fine di aiutare le aziende ad ottenere il massimo dalle valutazioni obbligatorie del rischio e dalle misure di prevenzione e formazione, la Commissione pubblica oggi un **documento di orientamento pratico**²⁰.

A parte gli orientamenti generali esposti nel documento allegato, nel 2017 la Commissione intende mettere a punto e diffondere manuali più dettagliati e mirati riguardanti la gestione dei rischi nei settori agricolo e della pesca. Sempre nel 2017 sarà pubblicata una guida online interattiva sulla sicurezza dei veicoli durante l'attività professionale. La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro in questi settori ad alto rischio è particolarmente complessa: si tratta di settori in cui si registra una quantità di infortuni fra le più elevate. I manuali aiuteranno i datori di lavoro, e in particolare i piccoli imprenditori, a migliorare la prevenzione degli infortuni e dei problemi di salute. Al riguardo la Commissione coinvolgerà anche la rete Enterprise Europe nelle azioni di sensibilizzazione e sostegno alle PMI.

¹⁸ Risposta dell'Unione europea artigianato e piccole e medie imprese (UEAPME) alla consultazione pubblica sul nuovo quadro politico dell'UE in tema di salute e sicurezza sul lavoro, 26.8.2013.

¹⁹ Fonte: EU-OSHA, *Contexts and arrangements for occupational safety and health in micro and small enterprises in the EU* - progetto SESAME. Pubblicazione dell'Osservatorio europeo dei rischi, 2016. Disponibile all'indirizzo: <https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/contexts-and-arrangements-occupational-safety-and-health-micro/view>

²⁰ Cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione dal titolo "La salute e la sicurezza sul luogo di lavoro sono affare di tutti - Un orientamento pratico per i datori di lavoro".

Anche sul piano nazionale sono sempre più numerosi gli Stati membri che dedicano una parte importante delle attività strategiche di sicurezza e salute sul lavoro al coinvolgimento di microimprese e PMI e alla messa a punto di strumenti ad hoc. In tale contesto si invitano gli Stati membri a sottolineare anch'essi quanto sia importante che le valutazioni dei rischi siano orientate ai risultati e che le migliori pratiche in materia di prevenzione e formazione siano condivise.

Uso di strumenti basati sul web

La Commissione invita gli Stati membri ad integrare pienamente nei propri ordinamenti giuridici l'uso di strumenti di valutazione del rischio basati sul web.

Un contributo importante arriva infine dall'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, attraverso le sue campagne di sensibilizzazione ai rischi e lo sviluppo e la diffusione di strumenti interattivi online per la valutazione dei rischi. Lo strumento interattivo online per la valutazione dei rischi (OiRA)²¹ e gli analoghi strumenti nazionali basati su Internet (come quelli sviluppati nei Paesi Bassi, in Irlanda e in Polonia) sono particolarmente utili in quanto forniscono informazioni gratuite e specifiche per settore e orientano i datori di lavoro in tutte le fasi della procedura di valutazione dei rischi, generando automaticamente una scheda documentata che può essere utilizzata come prova di conformità e come mezzo per verificare l'efficacia del piano di gestione dei rischi. Tali strumenti vanno potenziati in misura significativa e il loro utilizzo deve essere riconosciuto e integrato nelle prescrizioni nazionali sull'adempimento degli obblighi in materia di valutazione dei rischi.

Le iniziative concernenti lo strumento interattivo online per la valutazione dei rischi (OiRA)

- A tutt'oggi sono stati pubblicati 93 strumenti interattivi online per la valutazione dei rischi (OiRA) e altri 30 sono in fase di sviluppo. Finora sono state effettuate 44 614 valutazioni del rischio con tali strumenti.
- Grazie al sostegno finanziario e tecnico dell'UE e alla collaborazione attiva dei partner nazionali e delle parti sociali settoriali, entro il 2018 dovrebbero essere raggiunti i seguenti obiettivi, con un'attenzione particolare ai settori prioritari:
 - **pubblicazione di 150 strumenti interattivi online per la valutazione dei rischi (OiRA), e**
 - **effettuazione con tali strumenti di 100 000 valutazioni del rischio.**

²¹ <http://www.oiraproject.eu/>

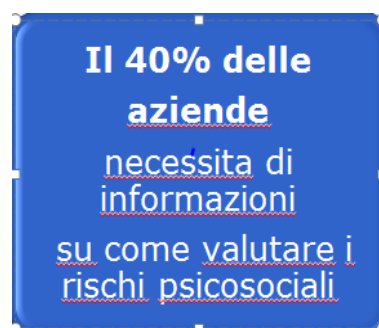
2.2. Assistenza alle aziende affinché affrontino il rapido aumento dei rischi per la salute e la sicurezza sul lavoro

La valutazione ex post ha individuato una serie di problemi crescenti per affrontare i quali è opportuno fornire maggiore sostegno alle aziende: stress, disturbi muscolo-scheletrici e la crescente diversità della forza lavoro, in particolare sotto il profilo dell'invecchiamento.

- *Rischi psicosociali*

I rischi psicosociali e lo stress da lavoro sono tra le preoccupazioni più complesse - e in continuo aumento - in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro. Oltre la metà dei lavoratori dell'UE dichiara che lo stress è usuale sul loro posto di lavoro²² e 4 lavoratori su 10 pensano che non sia gestito correttamente. Lo stress sul luogo di lavoro influisce pesantemente sulla produttività.

- È responsabile di circa la metà dei giorni di lavoro persi poiché provoca assenze piuttosto lunghe.
- Riduce il rendimento professionale e può moltiplicare fino a cinque il numero di infortuni.
- L'avvicendamento del personale è legato per circa un quinto a situazioni di stress sul lavoro.



I rischi psicosociali sono questioni complesse e dalle molteplici sfaccettature. Le cattive condizioni di salute possono essere dovute a svariati fattori, legati o meno al luogo di lavoro.

La direttiva quadro sancisce l'obbligo giuridico per i datori di lavoro di tutelare i lavoratori da tutti i rischi sul luogo di lavoro. Alcune direttive specifiche in materia di salute e sicurezza sul lavoro (ad esempio la direttiva sui videoterminali) contengono disposizioni indirettamente collegate alla prevenzione dei rischi psicosociali. L'accordo quadro relativo allo stress sul luogo di lavoro approvato dalle parti sociali a livello di UE²³ sottolinea la pertinenza della direttiva quadro. L'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro svolge azioni di sensibilizzazione e, nell'ambito di una campagna paneuropea sullo stress e i rischi psicosociali effettuata nel 2014-2015, ha pubblicato una guida pratica elettronica sulla gestione dei rischi psicosociali²⁴, destinata a rispondere alle esigenze dei datori di lavoro e delle persone che operano nelle piccole imprese.

Negli Stati membri gli approcci sono vari. In alcuni casi non si citano esplicitamente i rischi psicosociali dovuti al lavoro nella legislazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro, mentre in altri si sottolinea la necessità di considerare tali elementi parte integrante della salute e della sicurezza sul lavoro. Alcuni Stati membri impongono una valutazione dei rischi psicosociali, ma pochi raccomandano il coinvolgimento di un esperto. Uno Stato membro ha stabilito orientamenti vincolanti sulla prevenzione dei rischi psicologici. Gli Stati membri

²² <https://osha.europa.eu/it/themes/psychosocial-risks-and-stress>

²³ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=521&langId=en&agreementId=1106>

²⁴ <http://hw2014.healthy-workplaces.eu/it/tools-and-resources/a-guide-to-psychosocial-risks>

elaborano altresì approcci di tipo non normativo (organi tripartiti, orientamenti, sensibilizzazione, norme di gestione ecc.).

Al fine di migliorare la protezione dei lavoratori nella pratica è necessario sensibilizzare maggiormente i datori di lavoro e fornire loro ulteriori orientamenti e strumenti. Nel documento di orientamento pubblicato quest'oggi la Commissione chiarisce che, conformemente alle disposizioni vigenti nell'UE, i datori di lavoro sono tenuti a proteggere i lavoratori dai rischi psicosociali e che tali rischi devono essere debitamente presi in considerazione nella procedura di valutazione dei rischi. Il documento offre strumenti e risorse concreti per consentire ai datori di lavoro di affrontare in modo efficace i rischi psicosociali nell'ambito della valutazione dei rischi. La Commissione collaborerà con l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro e con il comitato consultivo per la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro per individuare le buone pratiche in materia di promozione e divulgazione e darà mandato al comitato degli ispettori del lavoro ad alto livello affinché elabori una guida per l'analisi della qualità delle valutazioni dei rischi e delle misure di gestione dei rischi sotto il profilo dei rischi psicosociali.

- *Rischi connessi ai disturbi muscolo-scheletrici*

L'esposizione ai fattori di rischio ergonomici rappresenta uno dei principali problemi di salute e sicurezza sul lavoro nell'Unione europea. L'esposizione ripetuta a tali rischi può portare a disturbi muscolo-scheletrici legati al lavoro, una delle patologie più gravi e diffuse legate al lavoro, che comporta oneri gravosi per i cittadini, le aziende e la società in generale. In base ai risultati dell'indagine sulle forze di lavoro del 2013, i disturbi muscoloscheletrici legati al lavoro costituiscono oggi la principale tipologia di problema di salute connesso al lavoro e la prima causa di assenteismo dovuta a questioni legate al lavoro. Essi rappresentano circa il 60% di tutti i problemi di salute connessi all'attività lavorativa nell'UE e sono responsabili del 60% delle assenze per malattia e dei casi di inabilità permanente al lavoro.

Per loro natura i rischi ergonomici sono complessi e pluridimensionali. Se presenti sul luogo di lavoro possono provocare una condizione di salute precaria o aggravare una condizione preesistente. Alle diverse attività lavorative corrisponde una notevole diversità delle esposizioni e altrettante disparità sono legate all'età, agli stili di vita e al genere: tutte devono essere prese in considerazione.

Questa categoria di rischi è attualmente disciplinata da varie direttive dell'UE (2002/44 "vibrazioni", 90/269 "movimentazione manuale di carichi" e 90/270 "attività lavorative svolte su attrezzature munite di videoterminali"), nonché dalla direttiva quadro. Altre direttive dell'UE influiscono indirettamente sulla prevenzione dei disturbi muscolo-scheletrici legati al lavoro. Delle iniziative di tipo non normativo fanno parte le campagne di sensibilizzazione dell'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro (2000 e 2007) e la campagna del comitato degli ispettori del lavoro ad alto livello (2007-2008) sull'applicazione della direttiva "movimentazione manuale di carichi" nei settori dell'assistenza sanitaria, dei trasporti, delle costruzioni e del commercio al dettaglio.

Esistono differenze nel modo in cui gli Stati membri hanno recepito (e attuato) l'attuale quadro normativo dell'UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro: per quanto riguarda ad esempio la direttiva 90/269/CEE, in alcuni casi gli Stati membri hanno stabilito limiti o soglie giuridicamente vincolanti; in altri casi tali sono stati inseriti limiti negli orientamenti della normativa, nelle raccomandazioni o in altri indicatori. Gli Stati membri lavorano altresì ad impostazioni di tipo non normativo (orientamenti, sensibilizzazione, norme di gestione ecc.).

Anche in questo caso la Commissione intende migliorare la protezione sul campo, mediante il chiarimento degli obblighi a carico dei datori di lavoro di garantire la protezione da questo tipo di rischi e di tenerne conto nella procedura di valutazione dei rischi, nonché aiutando i datori di lavoro ad ottemperare ai loro obblighi. Saranno inoltre avviati lavori in collaborazione con l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro e con il comitato consultivo per la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro per individuare le buone pratiche in materia di promozione e divulgazione e sarà elaborata una guida del Comitato degli ispettori del lavoro ad alto livello che verterà sull'analisi della qualità delle valutazioni dei rischi e delle misure di gestione dei rischi sotto il profilo dei rischi ergonomici.

- *Una valutazione del rischio che tenga conto delle diversità*

La direttiva quadro sancisce l'obbligo giuridico per il datore di lavoro di prendere le misure necessarie per la protezione della sicurezza e della salute di tutti i lavoratori. Essa stabilisce che i gruppi a rischio particolarmente esposti devono essere protetti dagli specifici pericoli che li riguardano.

Le misure di gestione dei rischi devono pertanto considerare i rischi specifici cui sono esposti le donne e gli uomini, i giovani lavoratori, i lavoratori più anziani, i migranti o le persone con disabilità; ciò richiede l'elaborazione di specifiche misure preventive e protettive in base alle esigenze di tali gruppi di lavoratori. Nella valutazione è stata sottolineata in particolare la necessità di migliorare la valutazione dei rischi in funzione dell'età, ma gli stessi principi si applicano a tutti i lavoratori vulnerabili.

Nell'UE il numero di persone di età superiore ai 60 anni sta aumentando di circa due milioni ogni anno, cioè due volte più rapidamente rispetto a prima del 2007. Entro il 2030 i lavoratori anziani costituiranno quasi un quarto della forza lavoro complessiva. Attualmente molti lavoratori anziani abbandonano anticipatamente il mercato del lavoro, spesso a causa di problemi di salute, alcuni dovuti a cattive condizioni di lavoro.

Il quadro strategico dell'UE in materia di salute e di sicurezza sul luogo di lavoro 2014-2020 ha individuato nel cambiamento demografico e nell'invecchiamento della forza lavoro una delle sfide fondamentali e ha proposto una serie di iniziative attualmente in fase di sviluppo. La campagna dell'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro "Ambienti di lavoro sani e sicuri ad ogni età" (2016-2017) è un'iniziativa di punta a livello mondiale per la sensibilizzazione a questo problema in tutta l'UE.

Gli Stati membri dell'UE differiscono sia in termini di situazione demografica che per quanto riguarda i rispettivi quadri giuridici e istituzionali. Solo un numero limitato di Stati membri è dotato di un quadro integrato, ma la maggior parte di essi considera l'invecchiamento della popolazione e della forza lavoro una priorità strategica da inserire in una serie di misure disparate (anche nel settore della salute e della sicurezza sul lavoro), finalizzate ad aumentare la partecipazione delle persone anziane alla forza lavoro. Tutti gli Stati membri hanno attuato riforme dei sistemi pensionistici e quelli con una popolazione più anziana hanno innalzato l'età pensionabile e limitato l'accesso al pensionamento anticipato, introducendo nel contempo incentivi economici all'assunzione di lavoratori anziani.

Per quanto riguarda il genere è dimostrato che i rischi professionali per la salute e la sicurezza delle donne sono stati sottovalutati e l'adozione di approcci neutrali dal punto di vista del genere ha contribuito a ridurre l'attenzione e le risorse destinate alla prevenzione di tali rischi.

Per rispondere a queste sfide crescenti per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro, il documento di orientamento segnala la necessità di procedere a una valutazione dei rischi che tenga conto delle diversità e di prestare attenzione alle specificità legate all'età, al genere e ad altre caratteristiche demografiche. Allo stesso tempo il documento sottolinea che non si dovrebbero formulare ipotesi basandosi esclusivamente su tali caratteristiche. La valutazione dei rischi dovrebbe prendere in considerazione le domande di lavoro in relazione alle capacità e alle condizioni di salute individuali. Il documento fornisce anche strumenti pratici per consentire ai datori di lavoro di tenere conto dei rischi associati all'età e al genere nell'ambito della valutazione dei rischi.

Iniziative connesse al rapido aumento dei rischi per la salute e la sicurezza sul lavoro

- Pubblicazione di buone pratiche per la gestione dei rischi psicosociali ed ergonomici
- Elaborazione di principi pertinenti per gli ispettori del lavoro circa la valutazione dei rischi in funzione dell'età

Fattori di rischio legati allo stile di vita, quali un'alimentazione poco sana, l'inattività fisica, il tabagismo e il consumo nocivo di alcol, appesantiscono l'onere rappresentato dalle malattie croniche in Europa. È una situazione che minaccia direttamente la salute dei lavoratori e si ripercuote anche sulla produttività dei lavoratori e delle imprese e sull'economia, oltre che sulla sostenibilità di sistemi sanitari efficaci, accessibili e resilienti. Le iniziative sui determinanti della salute attuate nel luogo di lavoro sono importanti per promuovere il benessere dei lavoratori.

3. AGGIORNAMENTO E ABROGAZIONE DELLE NORME OBSOLETE, RIORIENTAMENTO DEGLI SFORZI VOLTI A FACILITARE IL CONSEGUIMENTO DELLA CONFORMITÀ, COPERTURA PIÙ AMPIA DELLA POPOLAZIONE, APPLICAZIONE E MONITORAGGIO PIÙ EFFICACI

3.1. Aggiornamento della normativa dell'UE e abrogazione delle disposizioni obsolete

Benché la valutazione ex post particolareggiata abbia confermato che la normativa dell'UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro, costituita dalla direttiva quadro e da direttive specifiche ad essa correlate, è in linea generale efficace e idonea allo scopo, essa ha altresì evidenziato che è possibile eliminare o aggiornare alcune disposizioni obsolete.

A tal fine, come primo passo la Commissione avvierà un programma volto ad eliminare o aggiornare le disposizioni obsolete delle direttive e lo porterà a compimento entro due anni. Il programma cercherà di stabilire regole più chiare, più coerenti e più pertinenti, semplificando e riducendo ove possibile gli oneri amministrativi per le imprese e gli organismi di controllo, ma solo a condizione di salvaguardare o migliorare la tutela dei lavoratori. Facendo leva sulla forte tradizione di dialogo tripartito sulla salute e la sicurezza sul lavoro sia a livello nazionale che dell'UE, sarà elaborata all'occorrenza una proposta legislativa di modifica delle direttive in stretta collaborazione con il comitato consultivo per la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro, che riunisce le parti sociali e gli esperti governativi.

Alla luce della valutazione ex post la Commissione ha individuato le seguenti sei direttive prioritarie:

- *Luoghi di lavoro (89/654)*

Le moderne tecnologie informatiche e le nuove forme di lavoro, come quelle basate su piattaforme informatiche, fanno sì che un numero crescente di lavoratori operi occasionalmente o regolarmente fuori dalla sede dell'azienda. In questo contesto i risultati dell'esercizio di valutazione sembrano indicare la necessità di un passaggio ad un concetto più dinamico di "luogo di lavoro".

Si chiarirà il concetto di "luogo di lavoro" e si aggiorneranno/semplificheranno/eliminaranno gli allegati della direttiva al fine di rispecchiare i cambiamenti sopraggiunti nelle modalità di lavoro.

- *Attrezzature munite di videotermini (90/270)*

Dall'adozione della direttiva sulle attrezzature munite di videotermini nei primi anni Novanta, la tecnologia ha subito una drastica evoluzione. Alcune delle tecnologie cui fa riferimento la direttiva non sono più in uso e le corrispondenti disposizioni potrebbero eventualmente venire soppresse. Altri aspetti da prendere in considerazione saranno gli aggiornamenti tecnici di alcune definizioni utilizzate nella direttiva, quale ad esempio la definizione di "posto di lavoro", nonché alcune deroghe che potrebbero essere obsolete.

- *Segnaletica di sicurezza e/o di salute sul lavoro(92/58)*

L'allegato II della direttiva 92/58/CEE stabilisce un elenco di prescrizioni relative ai cartelli di sicurezza da utilizzare, compresi i pittogrammi. Nella sezione 1.3 del medesimo allegato si stabilisce altresì che "I pittogrammi utilizzati potranno differire leggermente dalle figure riportate al paragrafo 3 o presentare rispetto ad esse un maggior numero di particolari, purché il significato sia equivalente e non sia reso equivoco da alcuno degli adattamenti o delle modifiche apportati". La valutazione ha evidenziato alcune incertezze sulla misura in cui la norma EN ISO 7010 relativa alla segnaletica possa essere considerata conforme alla direttiva 92/58/CEE (in particolare riguardo ai pittogrammi utilizzati). Alcuni Stati membri hanno raccomandato l'allineamento della direttiva alla norma EN ISO 7010 al fine di garantire una maggiore armonizzazione della segnaletica di sicurezza in tutta l'UE.

Allo scopo di semplificare e chiarire gli obblighi vigenti, sarà esaminata l'opportunità di adeguare gli allegati per tenere conto della norma EN ISO 7010 o di inserire nella direttiva un riferimento ad essa.

- *Agenti biologici (2000/54)*

La valutazione ha sollevato interrogativi riguardo al campo di applicazione della direttiva e soprattutto alla necessità di aggiornare l'elenco degli agenti biologici di cui all'allegato III. Sarà pertanto preso in esame un aggiornamento dell'allegato III.

- *Assistenza medica a bordo delle navi (92/29)*

La valutazione ha segnalato l'eventuale necessità di rivedere e aggiornare l'elenco obbligatorio delle dotazioni mediche previsto dalla direttiva.

Essa ha inoltre sollevato la questione della conformità alle norme internazionali, quali il codice internazionale sui dispositivi di salvataggio (LSA) dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO) (4.15.1.8), la norma ISO 3864-1: 2011 "Simboli grafici - colori di sicurezza e segnali di sicurezza", la convenzione sul lavoro marittimo del 2006 e la convenzione sul lavoro nella pesca dell'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO). Per le imbarcazioni più grandi, inoltre, un'opzione possibile sembra essere l'uso delle nuove attrezzature tecnologiche per migliorare il trattamento e la diagnosi delle patologie e/o la prevenzione degli infortuni.

- *Attrezzature di protezione individuale (89/656)*

Sarà preso in esame un aggiornamento tecnico della direttiva con riferimento alla definizione delle attrezzature di protezione individuale, in particolare per quanto riguarda le attuali esclusioni di attrezzature utilizzate dai servizi di emergenza e di soccorso come i vigili del fuoco.

- *Ulteriori aggiornamenti*

Altre direttive potrebbero essere oggetto di analoghi aggiornamenti tecnici (ad esempio la direttiva 2004/37 sugli agenti cancerogeni o mutageni e la direttiva 98/24 sugli agenti chimici) e si presterà una particolare attenzione agli allegati delle varie direttive, con l'obiettivo di valutare come possano essere resi più adeguati alle esigenze future.

3.2. Invito agli Stati membri a rivedere la loro legislazione nazionale in materia di salute e sicurezza sul lavoro

Nel settore della salute e della sicurezza sul lavoro l'UE stabilisce una serie di prescrizioni minime, ma gli Stati membri possono andare oltre e adottare disposizioni più dettagliate che assicurino una maggiore tutela dei lavoratori. A tal fine è essenziale porre l'accento sulla necessità di accrescere la protezione senza aggiungere inutili oneri amministrativi per le aziende. La direttiva quadro conferisce flessibilità agli Stati membri in relazione a disposizioni come quella sulla documentazione della valutazione del rischio per consentire l'adeguamento delle misure, ad esempio, alle dimensioni delle imprese, alla natura delle loro attività e alla natura e alla portata dei rischi.

- Obbligo di una certificazione esterna fornita da un consulente per le valutazioni dei rischi preparate dai datori di lavoro. La direttiva quadro non stabilisce tale obbligo, presente invece in alcune disposizioni nazionali con conseguenti costi diretti per le imprese.
- Obbligo di disporre di documenti firmati e altre prescrizioni in materia di documentazione per le nomine dei diversi responsabili della salute e della sicurezza sul lavoro, mentre le norme dell'UE (ad esempio la direttiva 92/57/CEE sui cantieri) si limitano ad esigere la nomina.

Negli ultimi anni si è assistito ad una tendenza particolarmente positiva negli Stati membri: passare al vaglio i propri quadri legislativi per poterli semplificare, lasciando inalterato o innalzando il livello di protezione. Questa tendenza può dare risultati estremamente positivi. In effetti la percentuale di aziende che considera complesse le norme di salute e sicurezza sul lavoro varia dal 14% al 67% a seconda degli Stati membri²⁵. Ciò suggerisce che una porzione significativa degli oneri amministrativi per le aziende dipenda da discrepanze a livello nazionale anziché dalle prescrizioni minime dell'UE, mentre nulla lascia supporre che gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali siano più numerosi nei sistemi i cui tali oneri sono ritenuti meno gravosi.

La Commissione può svolgere un importante ruolo di sostegno in questo processo per assicurare che gli Stati membri sfruttino l'opportunità di imparare dalle buone pratiche altrui e acquisiscano le competenze necessarie.

Riduzione degli oneri amministrativi

- La Commissione avvierà un processo di valutazione inter pares con l'obiettivo specifico di ridurre gli oneri amministrativi nella legislazione nazionale, salvaguardando nel contempo la protezione dei lavoratori.

In risposta al quadro strategico dell'UE in materia di salute e di sicurezza sul luogo di lavoro 2014-2020, 17 Stati membri hanno adottato strategie nazionali in materia di salute e sicurezza sul lavoro che costituiscono lo strumento principale per adeguare le politiche nazionali alle nuove esigenze e priorità. I quadri più efficaci, ad esempio le strategie adottate in Germania o in Slovacchia, stabiliscono misure specifiche e definiscono indicatori che consentono il monitoraggio e il follow-up. Si raccomanda vivamente a tutti gli Stati membri di adottare con urgenza strategie nazionali comprendenti un asse prioritario sulla revisione e l'aggiornamento della legislazione nazionale, con l'obiettivo specifico di eliminare le disposizioni superflue e alleggerire ove possibile gli oneri amministrativi, in particolare per le piccole e micro imprese.

In occasione della valutazione dell'attuazione del vigente quadro strategico prevista nel 2018, la Commissione si concentrerà sull'attuazione delle priorità enunciate nella presente

²⁵ EU-OSHA, indagine europea fra le imprese sui rischi nuovi ed emergenti - 2 (ESENER-2), 2014. Disponibile all'indirizzo: <https://osha.europa.eu/it/surveys-and-statistics-osh/esener>.

comunicazione, compresi il bilancio della situazione e le raccomandazioni relative alla riduzione degli oneri amministrativi in base alla valutazione *inter pares*.

A livello di UE verrà sostenuto il recepimento dell'*acquis* dell'UE mediante una cooperazione rafforzata con gli Stati membri, le parti sociali e gli ispettorati del lavoro. La Commissione darà la priorità ai casi in cui le violazioni sono particolarmente importanti e le soluzioni possono avere un impatto significativo. L'applicazione a casi individuali è materia di competenza delle autorità degli Stati membri.

3.3. Invito agli Stati membri a garantire un'ampia copertura delle politiche di sicurezza e salute sul lavoro

- *Lavoratori autonomi*

La base giuridica per la normativa dell'UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro, ossia l'articolo 153 del TFUE, stabilisce che l'UE può legiferare al fine di migliorare l'ambiente di lavoro per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori.

In tale contesto è importante osservare che la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che la qualificazione di "lavoratore autonomo" ai sensi del diritto nazionale non esclude che una persona debba essere qualificata come lavoratore ai sensi del diritto dell'Unione se la sua indipendenza è solamente fittizia e nasconde in tal modo un rapporto di lavoro (sentenza *Allonby*, C-256/01).

I lavoratori autonomi rappresentano il 16,4% del totale degli occupati dell'UE. Di questi, molti lavorano nel commercio all'ingrosso e al dettaglio, ma anche in settori ad alto rischio come l'agricoltura, la silvicoltura, la pesca e le costruzioni. A causa della condizione particolare dei lavoratori autonomi, che lavorano sotto la propria supervisione, potrebbe essere complesso e oneroso applicare alla loro situazione la valutazione dei rischi, la formazione, la consultazione ecc. in quanto tali principi si basano sul rapporto lavoratore/datore di lavoro.

La distinzione diventa tuttavia meno evidente nei casi in cui i lavoratori autonomi lavorano al fianco di lavoratori dipendenti. In questo contesto le azioni e/o le disattenzioni di un lavoratore autonomo possono anche avere ripercussioni sulla salute e sulla sicurezza del lavoratore dipendente. Due direttive specifiche in materia di salute e sicurezza sul lavoro riguardano settori in cui un tale rischio è più diffuso: si tratta della direttiva 92/57/CEE sui cantieri e della direttiva 93/103/CE sulle navi da pesca, il cui ambito di applicazione riguarda i lavoratori autonomi che operano insieme ai lavoratori dipendenti.

In considerazione del fatto che molti lavoratori autonomi operano in settori ad alto rischio, una raccomandazione del Consiglio sui lavoratori autonomi invita gli Stati membri a promuoverne la sicurezza e la salute e ad includerli nell'ambito delle rispettive legislazioni nazionali. Essa stabilisce altresì quanto segue: "i lavoratori autonomi, indipendentemente dal fatto di lavorare da soli o con lavoratori dipendenti, possono essere esposti a rischi simili, in materia di salute e sicurezza, a quelli dei lavoratori dipendenti".

Prima dell'adozione della raccomandazione del Consiglio, pochissimi Stati membri includevano i lavoratori autonomi nell'ambito della loro legislazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Successivamente alla sua adozione circa la metà degli Stati membri hanno provveduto ad integrarli nella loro legislazione con alcune differenze nella definizione di lavoratore autonomo, nel campo di applicazione della legislazione pertinente e nella portata degli obblighi a carico di tali lavoratori. Gli Stati membri sono invitati a dare piena attuazione alla raccomandazione.

In un mercato del lavoro in rapida evoluzione, caratterizzato dalla comparsa di nuove forme di lavoro e dalla crescente incertezza circa la condizione di lavoratori dipendenti e autonomi, la questione dell'applicazione delle norme di salute e sicurezza per tutti acquista un'importanza ancora maggiore per prevenire gli infortuni e le malattie professionali.

- *Persone impiegate per il lavoro domestico presso privati*

La normativa dell'UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro non impone agli Stati membri di includere le persone impiegate per il lavoro domestico presso privati²⁶ nell'ambito di applicazione della loro normativa nazionale in materia di salute e sicurezza sul lavoro e non tutte le parti dell'acquis dell'UE in questo settore possono essere particolarmente adatte a questa tipologia di lavoro, come ad esempio le prescrizioni specifiche della direttiva sui luoghi di lavoro relative alle vie e alle uscite di emergenza e relativa segnaletica.

Tuttavia, la convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro sulle lavoratrici e i lavoratori domestici²⁷ stabilisce che ogni lavoratore domestico ha diritto ad un ambiente di lavoro sicuro e sano e che tale principio è attuato nel rispetto delle caratteristiche specifiche del lavoro domestico. Ad oggi sei Stati membri hanno ratificato la convenzione: Belgio, Germania, Finlandia, Irlanda, Italia e Portogallo.

Circa la metà degli Stati membri dispone di norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro che contemplano le persone impiegate per il lavoro domestico presso privati. La loro esperienza può contribuire a diffondere negli altri Stati membri standard relativamente elevati in materia di protezione della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro per i 2,5 milioni di lavoratori domestici che, secondo le stime, vivono nell'UE. Essa potrà anche aiutare gli Stati membri che ratifichino la suddetta convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro ad ottemperare ai loro obblighi internazionali.

All'inizio del 2018 la Commissione, in collaborazione con l'Organizzazione internazionale del lavoro, inviterà le amministrazioni nazionali, le parti sociali e i rappresentanti della società civile ad una conferenza per tracciare un bilancio dei progressi realizzati e incoraggiare la ratifica e l'attuazione pragmatica alla luce delle migliori pratiche.

3.4. Miglioramento dei controlli e promozione di una cultura della prevenzione

Data l'importanza che riveste l'esecuzione delle norme di salute e sicurezza sul lavoro, è essenziale che gli Stati membri rispettino l'obbligo di assicurare il monitoraggio e i controlli in loco e di garantire le risorse necessarie a tali fini.

Il ruolo della Commissione, in quanto "custode dei trattati", consiste nel far sì che il diritto dell'UE sia correttamente applicato, se necessario attraverso procedure d'infrazione. La Commissione intende svolgere questo ruolo conformemente alla comunicazione intitolata "*Risultati migliori attraverso una migliore applicazione*" [C(2016) 8600], adottata il 22 dicembre 2016.

La valutazione ex post ha indicato che gli obblighi giuridici uniti alle ispezioni sono i principali motivi che spingono le aziende a definire politiche di sicurezza e salute sul lavoro e ad effettuare gli interventi opportuni. Le ispezioni possono in effetti contribuire a una vera

²⁶ A norma della direttiva quadro 89/391/CEE concernente la sicurezza e la salute dei lavoratori durante il lavoro, questi lavoratori sono definiti "domestici".

²⁷ C189 - Convenzione sulle lavoratrici e i lavoratori domestici, 2011 (n. 189).

cultura della prevenzione. Gli studi indicano gli effetti tangibili delle ispezioni sulle condizioni di salute e sicurezza sul lavoro nelle aziende, che si traducono nella riduzione del tasso di infortuni successivamente all'ispezione²⁸. Nell'arco dei tre anni successivi è stato osservato un calo del 22% del tasso di infortuni in singoli cementifici sottoposti a ispezione e sanzionati²⁹. Studi recenti confermano che le ispezioni portano a una diminuzione degli infortuni sul lavoro³⁰. Risultati migliori ottenuti durante le ispezioni nel campo della salute e della sicurezza comportano una diminuzione del tasso di lesioni gravi³¹.

La frequenza delle ispezioni varia però in modo significativo tra gli Stati membri e, in linea generale, almeno il 50% delle microimprese e delle PMI e il 25% delle grandi imprese non sono stati sottoposti ad alcuna ispezione nel corso degli ultimi tre anni.

Anche le modalità con cui sono effettuate le ispezioni variano notevolmente da uno Stato membro all'altro e talvolta all'interno di uno stesso Stato. In alcuni casi gli ispettori si concentrano unicamente sulla verifica della conformità e sull'imposizione di sanzioni. In altri casi si spingono oltre e aiutano le aziende ad individuare le migliori soluzioni per conformarsi alla normativa.

La cooperazione tra le parti sociali, le organizzazioni professionali e gli ispettorati è essenziale per prevenire gli incidenti e le malattie, in particolare nelle microimprese e nelle PMI. La Commissione rafforzerà altresì il suo sostegno al miglioramento delle norme e degli orientamenti, in particolare tramite il comitato degli ispettori del lavoro ad alto livello. La valutazione riconosce il ruolo fondamentale del comitato nel processo di individuazione delle migliori pratiche in materia di esecuzione e ispezione da parte degli Stati membri e il suo contributo al rafforzamento delle competenze e all'orientamento degli ispettorati. Il comitato degli ispettori del lavoro ad alto livello lavorerà al potenziamento della formazione mirata degli ispettori del lavoro a livello dell'UE.

Per stabilire contatti con le microimprese e le PMI pur disponendo di risorse limitate, gli ispettorati del lavoro devono agire di concerto con gli altri organismi di controllo per sfruttare tutte le opportunità di sensibilizzazione agli obblighi vigenti e alle misure preventive e per ridurre gli oneri che gravano sulle imprese a causa della moltiplicazione delle ispezioni. La piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a contrastare il lavoro non dichiarato³² è un ottimo esempio di come si possa instaurare tale cooperazione tra le agenzie e contribuire alla sensibilizzazione, alla comprensione reciproca, ad iniziative concrete e ad azioni congiunte a livello dell'UE.

²⁸ Dalla relazione sull'esame del controllo dell'adeguatezza di cui all'allegato 1 è emerso che, anche se a livello macroeconomico non è stato possibile individuare alcuna correlazione tra i tassi di incidenti e la frequenza delle ispezioni, un esame ad un livello più microeconomico rivela che il controllo dell'applicazione delle norme e in particolare il duplice ruolo degli ispettori, incaricati di eseguire tale controllo e di fornire orientamenti in materia di attuazione, contribuiscono a garantire il rispetto dell'acquis in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

²⁹ Citazione da OCSE 2000. *Building an evidence base for the Health and Safety Commission Strategy to 2010 and beyond: A literature review of interventions to improve health and safety compliance, Health and Safety Executive 2004.*

³⁰ David I. Levine, Michael W. Toffel, Matthew S. Johnson, *Randomized Government Safety Inspections Reduce Worker Injuries with no detectable job loss*, Science, 18 maggio 2012, pagg. 907-911.

³¹ I risultati delle ispezioni nel campo della salute e della sicurezza sul lavoro permettono di prevedere il tempo perduto a causa di lesioni: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/9316705>.

³² Decisione (UE) 2016/344 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, relativa all'istituzione di una piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a contrastare il lavoro non dichiarato.

Nel contesto del nuovo mondo del lavoro è molto importante che le persone dispongano di conoscenze in materia di salute e sicurezza sul lavoro fin dal loro ingresso nel mercato del lavoro. A tal fine l'apprendimento permanente dei professionisti della salute e della sicurezza sul lavoro non è sufficiente; è anche necessario integrare i temi della salute e della sicurezza sul lavoro in tutti i settori dell'istruzione. Gli ispettorati del lavoro e le agenzie nazionali svolgono un ruolo determinante a tale riguardo. Questo sarà un altro elemento importante su cui verteranno la collaborazione con il comitato degli ispettori del lavoro ad alto livello, la valutazione *inter pares* e l'attuazione del quadro strategico.

3.5. Sviluppo di strumenti di monitoraggio

Le politiche basate su elementi fattuali richiedono dati di elevata qualità, comparabili e tempestivi. Per questo motivo, in seno alla Commissione e in collaborazione con altri organismi quali l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro ed Eurofound si continuerà a lavorare allo sviluppo di raccolte di dati a livello dell'UE per contribuire alla definizione delle politiche future. Si tratterà ad esempio di creare strumenti per monitorare i risultati del quadro normativo in materia di salute e sicurezza sul lavoro e continuare a monitorarne le ripercussioni, di organizzare un lavoro metodologico sui problemi legati alla copertura insufficiente e alle segnalazioni insufficienti in relazione alla raccolta dei dati per le statistiche europee degli infortuni sul lavoro e di lavorare al progetto pilota di raccolta dei dati per le statistiche europee sulle malattie professionali. Occorrerà altresì esplorare la possibilità di garantire dati aggiornati a livello dell'UE sul tasso di incidenza degli infortuni sul lavoro, disaggregati in funzione delle dimensioni dell'impresa. Entro il 2020 saranno inoltre aggiornate con nuovi sondaggi le indagini pluriennali dell'UE³³. Importanti sforzi saranno altresì dedicati allo sviluppo di dati di migliore qualità sull'esposizione. Verrà esplorato il ricorso alle nuove soluzioni offerte dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per migliorare la base di informazioni.

La ricerca sulla salute e la sicurezza sul lavoro riceverà inoltre un valido sostegno grazie all'inclusione di voci pertinenti nell'ambito del 9° programma quadro di ricerca e innovazione. Verrà altresì avviato un dialogo con le principali controparti mondiali, ad esempio gli Stati Uniti e la Cina, al fine di ottenere un quadro più completo della situazione dell'UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro nel contesto mondiale.

CONCLUSIONI

Venticinque anni di esperienza in materia di salute e sicurezza sul lavoro a livello di UE e la valutazione *ex post* particolareggiata dell'acquis dell'UE ci consentono di trarre insegnamenti per il futuro. Una politica moderna della salute e della sicurezza sul lavoro deve basarsi su norme chiare e aggiornate a livello nazionale e dell'UE. Occorre assistere le aziende affinché si conformino alle norme e possano ottenere i massimi risultati dal loro impegno in materia di salute e sicurezza sul lavoro, potendo contare su lavoratori più sani, più felici e più produttivi. Ciò vale in particolare per le micro e piccole imprese, per le quali il miglioramento della salute e della sicurezza sul lavoro può avere la massima incidenza positiva, ma che al tempo stesso hanno difficoltà a capire e applicare le norme in vigore.

³³ Indagine europea fra le imprese sui rischi nuovi ed emergenti, indagini europee sulle condizioni di lavoro, indagine sulle forze di lavoro dell'UE, modulo ad hoc sugli infortuni sul lavoro e altri problemi di salute connessi all'attività lavorativa.

Benché l'applicazione pratica di norme vincolanti sia essenziale, l'elemento davvero decisivo è la cultura della conformità con le leggi nelle aziende di ogni dimensione e tra i lavoratori. Tale cultura va instillata sin dagli inizi del percorso di istruzione, che si tratti di istruzione professionale o di formazione alla gestione. Essa deve essere alimentata mediante costanti sforzi di sensibilizzazione e scambi di buone pratiche e mantenuta attiva tramite ispezioni che idealmente non si riducano a semplici controlli e sanzioni ma contribuiscano a individuare le migliori soluzioni per conseguire la conformità. Il dialogo sociale ha dato un enorme contributo al miglioramento della salute e della sicurezza a livello europeo, nazionale, settoriale e aziendale e la sua rilevanza non si è affatto affievolita nel contesto odierno. Il dialogo sociale sarà anzi essenziale per mettere in pratica le azioni indicate nella presente comunicazione.

Una politica moderna della salute e della sicurezza sul lavoro fa affidamento su numerosi attori che lavorano di concerto, animati dal buon senso e dalla comune convinzione che standard elevati di protezione della salute e della sicurezza delle persone sul luogo di lavoro siano affare di tutti.

ALLEGATO 1**Elenco delle azioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro**

Azione	Attori	Scadenza	
Lotta contro i tumori professionali e norme sugli agenti chimici pericolosi			
1	Seconda modifica della direttiva sugli agenti cancerogeni	Commissione europea	Inizio 2017
2	Terza modifica della direttiva sugli agenti cancerogeni	Commissione europea	Inizio 2018
3	Quarto elenco di valori limite indicativi nella direttiva sugli agenti chimici	Commissione europea	Inizio 2017
4	Banca dati sull'esposizione professionale per alcuni agenti chimici pericolosi	Commissione europea	Inizio 2017
5	Campagna "Ambienti di lavoro sani" sulle sostanze pericolose	Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro	2018-2019
Assistenza alle aziende affinché si conformino alle norme di salute e sicurezza sul lavoro			
1	Instaurazione di un dialogo con le PMI allo scopo di promuovere OiRA e strumenti nazionali analoghi	Stati membri e parti sociali, con il sostegno della Commissione europea e dell'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro	2017
2	Integrazione completa di strumenti di valutazione del rischio basati sul web negli ordinamenti giuridici nazionali Riconoscimento di OiRA e di strumenti analoghi come conformi all'obbligo di valutazione del rischio	Stati membri	Metà 2018
3	Conseguimento dei seguenti obiettivi: - 150 strumenti OiRA pubblicati e - 100 000 valutazioni del rischio effettuate con OiRA	Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro	Metà 2018

5	Guida per la prevenzione dei rischi nelle piccole unità da pesca	Commissione europea	Inizio 2017
6	Guida alle buone pratiche per migliorare l'applicazione delle norme di salute e sicurezza sul lavoro nei settori dell'agricoltura, dell'allevamento, dell'orticoltura e della silvicoltura	Commissione europea	Inizio 2017
7	Pubblicazione di buone pratiche per la gestione dei rischi psicosociali ed ergonomici	Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro	Inizio 2018
Abrogazione o aggiornamento delle norme obsolete e miglioramento e ampliamento della protezione, della conformità e dell'effettiva applicazione delle norme			
1	Aggiornamento della direttiva sulle attrezzature munite di videotermini (90/270)	Commissione europea, in consultazione con il comitato consultivo per la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro e le parti sociali	2017-2018, da concludersi alla fine del 2018
2	Aggiornamento della direttiva sulla segnaletica di sicurezza e/o di salute sul lavoro (92/58)		
3	Aggiornamento della direttiva sugli agenti biologici (2000/54)		
4	Aggiornamento dell'assistenza medica a bordo delle navi (direttiva 92/29)		
5	Aggiornamento della direttiva sui luoghi di lavoro (89/654)		
6	Aggiornamento della direttiva sulle attrezzature di protezione individuale (89/656)		
7	Piena attuazione della raccomandazione del Consiglio sui lavoratori autonomi	Stati membri	Fine 2018
8	Conferenza ad alto livello sulle persone impiegate per il lavoro domestico presso privati	Commissione europea (con l'Organizzazione internazionale del lavoro)	Inizio 2018
9	Ratifica della convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro sulle lavoratrici e i lavoratori domestici	Stati membri	Metà 2018
10	Invito agli Stati membri ad avviare un processo di valutazione inter pares con	Commissione europea	2017-2018

	l'obiettivo specifico di ridurre gli oneri amministrativi nella legislazione nazionale, salvaguardando nel contempo la protezione dei lavoratori		
11	Prima relazione sulla valutazione inter pares	Commissione europea	Fine 2017
12	Aggiornamento delle strategie nazionali in materia di salute e sicurezza sul lavoro che rispecchi le priorità della presente comunicazione e comprenda i primi risultati della valutazione inter pares	Stati membri	Fine 2017
13	Aggiornamento dei principi comuni di ispezione del lavoro in materia di salute e sicurezza	Comitato degli ispettori del lavoro ad alto livello	2017
14	Guida alle buone pratiche per migliorare l'applicazione delle norme per la salute e la sicurezza sul lavoro mediante la riduzione del rischio connesso alla guida di veicoli sul lavoro	Commissione europea/Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro	2017
15	Norme comuni per i programmi di formazione degli ispettori	Comitato degli ispettori del lavoro ad alto livello	2018
16	Manuale elettronico sull'applicazione transfrontaliera delle norme	Comitato degli ispettori del lavoro ad alto livello	2018
17	Elaborazione di principi pertinenti per gli ispettori del lavoro circa la valutazione dei rischi in funzione dell'età	Stati membri e comitato degli ispettori del lavoro ad alto livello	Inizio 2018