



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 26 febbraio 2007 (28.02)
(OR. fr)**

6775/07

SOC 77

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	23 febbraio 2007
Destinatario:	Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante
Oggetto:	Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni "Migliorare la qualità e la produttività sul luogo di lavoro: strategia comunitaria 2007-2012 per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro"

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2007) 62 definitivo.

All.: COM(2007) 62 definitivo



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 21.2.2007
COM(2007) 62 definitivo

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

**Migliorare la qualità e la produttività sul luogo di lavoro:
strategia comunitaria 2007-2012 per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro**

{SEC(2007) 214}
{SEC(2007) 215}
{SEC(2007) 216}

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

Migliorare la qualità e la produttività sul luogo di lavoro: strategia comunitaria 2007-2012 per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. INTRODUZIONE

La presente Comunicazione propone una strategia per la promozione della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro nell'Unione europea dal 2007 al 2012. La salute e la sicurezza sul luogo di lavoro rappresentano al giorno d'oggi uno degli aspetti più importanti e più avanzati della politica dell'UE relativa all'occupazione e agli affari sociali¹. Nel corso degli ultimi decenni l'adozione e l'applicazione di un vasto corpus normativo comunitario ha permesso di migliorare le condizioni di lavoro negli Stati membri dell'UE e di compiere notevoli progressi per quanto riguarda la riduzione degli infortuni e delle malattie connesse all'attività lavorativa.

Per rilanciare la politica della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro nel 2002 la Commissione europea ha definito una nuova strategia comunitaria per il periodo 2002-2006. Questa nuova strategia si basava su un approccio globale del benessere sul luogo di lavoro, tenendo conto dell'evoluzione del mondo del lavoro e della comparsa di nuovi rischi, in particolare di natura psicosociale.

La relazione sulla valutazione della strategia comunitaria relativa alla salute e alla sicurezza sul luogo di lavoro 2002-2006² conclude che la strategia ha rilanciato le politiche di prevenzione a livello nazionale, presentato argomenti coerenti e convincenti a favore di un partenariato per raggiungere obiettivi comuni e ha obbligato le varie parti interessate alla prevenzione a riflettere in maniera strategica su come raggiungere questi obiettivi; l'opinione pubblica è stata sensibilizzata sull'importanza della salute e della sicurezza nell'ambiente di lavoro, quali parti integranti della gestione della qualità e come elementi determinanti delle realizzazioni e della competitività economica.

Nell'ambito della strategia di Lisbona, gli Stati membri hanno riconosciuto che la garanzia della qualità e della produttività sul luogo di lavoro può contribuire in maniera determinante alla promozione della crescita economica e dell'occupazione. In effetti, le carenze in materia di protezione efficace della salute e della sicurezza sul lavoro possono determinare un assenteismo risultante da infortuni sul lavoro e malattie professionali, nonché l'invalidità permanente d'origine professionale, con la conseguente dimensione umana non trascurabile, ma anche con un impatto negativo sull'economia. Gli ingenti costi economici dei problemi associati alla salute e alla sicurezza sul posto di lavoro frenano la crescita economica e incidono sulla competitività delle imprese nell'UE. Gran parte dei costi in questione ricade sui sistemi di sicurezza sociale e sulla spesa pubblica.

¹ Politica fondata sull'articolo 137 del trattato CE.

² Relazione sulla valutazione della strategia comunitaria in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro 2002-2006 (SEC(2007) 214).

Nel 2001 il Consiglio europeo di Stoccolma si è fissato per il 2010 l'obiettivo di portare al 50% il tasso medio d'occupazione nell'UE per la fascia d'età fra i 55 e i 64 anni, sia per gli uomini che per le donne. Il Consiglio europeo di Barcellona del 2002 è giunto alla conclusione che «entro il 2010 occorrerebbe aumentare gradualmente di circa cinque anni l'età media effettiva di cessazione dell'attività lavorativa nell'Unione europea». Un'organizzazione moderna del lavoro, nonché la salute e la sicurezza nell'ambiente di lavoro, possono ampiamente contribuire a questo obiettivo garantendo il benessere sul luogo di lavoro, sfruttando meglio la capacità lavorativa di ciascuno e prevenendo un'uscita prematura dal mercato del lavoro.

Per migliorare l'attitudine occupazionale delle donne e degli uomini e la qualità della vita professionale, occorre inoltre fare progressi nel settore della parità tra i sessi. Le disparità, sia all'interno che all'esterno del mondo del lavoro, possono avere conseguenze sulla sicurezza e la salute delle donne sul luogo di lavoro³ e quindi incidere sulla produttività. Meritano tutta la dovuta attenzione anche le questioni specifiche relative alla sicurezza e alla salute degli uomini sul luogo di lavoro.

Le politiche nazionali e quelle dell'UE dovrebbero contribuire a creare ambienti di lavoro e servizi sanitari aziendali che permettano ai lavoratori di partecipare pienamente e in maniera produttiva alla vita professionale fino alla pensione. Il nostro obiettivo dovrebbe essere una situazione in cui il lavoro rafforza la salute e il benessere personali e nella quale l'accesso al mercato del lavoro e il mantenimento del posto di lavoro migliorano globalmente la salute della popolazione. In questo contesto è importante sottolineare il contributo che una buona salute sul luogo di lavoro può apportare per quanto riguarda la sanità pubblica in generale. In particolare, il luogo di lavoro rappresenta un contesto particolarmente adatto ad attività di prevenzione e di promozione della salute.

Durante il periodo coperto dalla strategia comunitaria 2002-2006, si è registrata una forte diminuzione del numero degli infortuni sul lavoro. La nuova strategia 2007-2012 si prefigge obiettivi ancora più ambiziosi e, entro il 2012 e per l'EU-27, intende ridurre del 25% il tasso complessivo d'incidenza degli infortuni sul lavoro migliorando la protezione della salute e la sicurezza dei lavoratori, fornendo in tal modo un contributo essenziale al successo della strategia per la crescita e l'occupazione.

2. PRINCIPALI SFIDE IN MATERIA DI SALUTE E DI SICUREZZA SUL LAVORO

L'impostazione innovatrice della strategia comunitaria 2002-2006 reca oggi i suoi frutti. Gli Stati membri hanno compiuto progressi effettivi per quanto riguarda l'elaborazione di strategie e di programmi d'azione nazionali più mirati. Dal 2000 al 2004 (dati disponibili più recenti), il tasso di frequenza degli infortuni mortali sul lavoro si è ridotto del 17% nell'UE-15, mentre il tasso di frequenza degli infortuni sul lavoro che comportavano un'assenza superiore ai 3 giorni si è ridotto del 20%⁴. Si prevede che questa evoluzione positiva sia confermata dalle statistiche più recenti.

³ "Gender issues in safety and health at work". Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro, 2003.

⁴ SEC(2007) 214.

Malgrado i progressi compiuti, gli ultimi risultati della quarta indagine europea sulle condizioni di lavoro dimostrano che numerosi lavoratori europei ritengono che la loro salute o la loro sicurezza siano minacciate a causa dello svolgimento dell'attività lavorativa:

- circa il 28 % dei lavoratori europei dichiara di soffrire di problemi sanitari non accidentali che sono o possono essere causati o aggravati dall'occupazione attuale o da quella svolta in passato;

- in media, il 35 % dei lavoratori ritiene che il lavoro svolto rappresenti un rischio per la loro salute.

Pertanto la riduzione dei rischi professionali non è omogenea:

- alcune categorie di lavoratori sono ancora sovraesposte ai rischi professionali (i lavoratori giovani, i lavoratori precari, i lavoratori più anziani e i lavoratori migranti);
- alcune categorie d'impresa sono più vulnerabili (le PMI, in particolare, dispongono di minori risorse per poter attuare sistemi complessi per la protezione dei lavoratori, pur essendo maggiormente colpite dalle conseguenze negative dei problemi di salute e di sicurezza);
- alcuni settori d'attività rimangono particolarmente pericolosi (l'edilizia/genio civile, l'agricoltura, la pesca, i trasporti, la sanità e i servizi sociali).

Diverse sfide in materia di salute e sicurezza, già evidenziate nel corso del periodo precedente, continuano ad assumere sempre più importanza. Si tratta, in particolare:

- dell'evoluzione demografica e dell'invecchiamento della popolazione attiva;
- delle nuove tendenze del lavoro, ivi compreso lo sviluppo del lavoro indipendente, i subappalti e l'incremento dell'occupazione nelle PMI;
- dei nuovi più importanti flussi migratori verso l'Europa.

Inoltre, è in continua crescita la partecipazione delle donne al mondo del lavoro, spesso accompagnata da una segregazione fra i sessi sul mercato del lavoro. Diventa a questo punto necessario prendere meglio in considerazione gli aspetti della salute e della sicurezza che sono specifici per le donne.

L'incidenza di alcuni tipi di malattie professionali è in aumento (patologie muscoloscheletriche, infezioni e problemi connessi alle pressioni psicologiche). La natura dei rischi professionali cambia in base al ritmo dell'accelerazione delle innovazioni, allo sviluppo di nuovi fattori di rischio (violenza sul luogo di lavoro, ivi comprese molestie sessuali e mobbing, situazioni di dipendenza) e della trasformazione del lavoro (vita professionale più frammentata). Queste evoluzioni richiedono una migliore comprensione del fenomeno, attraverso una ricerca specializzata, per definire misure efficaci di prevenzione. Infine, il livello di attuazione concreta della legislazione comunitaria varia notevolmente tra uno Stato membro e l'altro.

Per tutti questi motivi sarà opportuno proseguire e intensificare gli sforzi per promuovere la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro nel corso dei prossimi cinque anni.

3. OBIETTIVI DELLA STRATEGIA COMUNITARIA 2007-2012

Una riduzione continua, durevole ed omogenea degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali resta l'obiettivo principale della strategia comunitaria per il periodo 2007-2012. La Commissione ritiene che l'obiettivo generale di questo periodo dovrebbe essere una riduzione del 25% (per 100.000 lavoratori) dell'incidenza degli infortuni sul lavoro a livello dell'UE-27.

Per raggiungere questo obiettivo ambizioso, si propone di procedere come segue:

- garantire una buona attuazione della legislazione dell'UE (cfr. punti 4.1, 4.2);
- sostenere le PMI nell'applicazione della legislazione in vigore (cfr. punto 4.1);
- adattare il contesto giuridico all'evoluzione del mondo del lavoro e semplificarlo (cfr. punto 4.3);
- favorire lo sviluppo e l'attuazione di strategie nazionali (cfr. punto 5);
- promuovere un mutamento dei comportamenti dei lavoratori, nonché approcci orientati alla salute presso i datori di lavoro (cfr. punto 6);
- mettere a punto metodi per l'identificazione e la valutazione dei nuovi rischi potenziali (cfr. punto 7);
- migliorare il follow-up dei progressi realizzati (cfr. punto 8);
- promuovere la salute e la sicurezza a livello internazionale (cfr. punto 9).

4. CREAZIONE DI UN CONTESTO LEGISLATIVO MODERNO ED EFFICACE

4.1. Rafforzare l'attuazione della legislazione comunitaria

Un'effettiva attuazione dell'acquis comunitario è indispensabile per tutelare la vita e la salute dei lavoratori e, al tempo stesso, garantire condizioni di parità tra tutte le imprese operanti nel grande mercato europeo.

Nel 2004 la Commissione ha adottato una relazione sull'attuazione pratica della direttiva quadro 89/391/CEE e delle cinque prime direttive particolari⁵. Le principali conclusioni confermano l'impatto positivo sui livelli nazionali di protezione. La relazione identifica tuttavia gravi lacune nell'applicazione della legislazione comunitaria, in particolare nei settori considerati a rischio e per le categorie di lavoratori più vulnerabili (giovani, lavoratori con contratto a durata determinata e lavoratori scarsamente qualificati), in particolare nelle PMI e nel settore pubblico.

Un maggiore rispetto della legislazione comunitaria contribuirà in maniera efficace ad una riduzione del numero d'infortuni sul lavoro e di malattie professionali. Per raggiungere questo obiettivo occorre intensificare l'impegno da parte di tutti, sia a livello comunitario che nazionale.

⁵ COM(2004) 62 del 5.02.2004.

Dal canto suo, la Commissione, in qualità di custode dei trattati, si adopererà per garantire che le direttive comunitarie vengano recepite e attuate in maniera efficace. La Commissione assisterà gli Stati membri in questo compito, esercitando estrema vigilanza e avviando eventualmente procedure d'infrazione, come ha già fatto in passato.

Compito degli Stati membri sarà garantire la piena efficacia della legislazione comunitaria. In questo contesto, la salute e la sicurezza nelle PMI sono sempre al centro delle preoccupazioni della Commissione, in particolare per quanto riguarda la valutazione dei rischi, la partecipazione e la formazione dei lavoratori, come pure per quanto riguarda i settori tradizionalmente ad alto rischio quali l'agricoltura, l'edilizia e i trasporti.

Le strategie nazionali dovrebbero quindi prendere in considerazione, a titolo prioritario, l'applicazione di un insieme di strumenti che garantiscano un elevato livello di rispetto della legislazione, in particolare nelle PMI e nei settori ad alto rischio:

- diffusione di buone prassi a livello locale;
- formazione dei dirigenti e dei lavoratori;
- elaborazione di strumenti semplici per facilitare la valutazione dei rischi;
- diffusione, in un linguaggio semplice, di informazioni e linee guida di facile comprensione e applicazione;
- migliore diffusione delle informazioni e miglior accesso a fonti di consulenza;
- accesso a servizi esterni di prevenzione di alto livello qualitativo e con costi ragionevoli;
- ricorso a ispettori del lavoro quali intermediari per promuovere un miglior rispetto della legislazione nelle PMI, in primo luogo grazie all'istruzione, alla persuasione e all'incoraggiamento, in secondo luogo, se del caso, mediante misure coercitive;
- ricorso a incentivi economici a livello comunitario (ad esempio attraverso i fondi strutturali) e a livello nazionale, in particolare per le micro e le piccole imprese.

La Commissione, tramite il nuovo programma PROGRESS e in collaborazione con il Comitato consultivo per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro (CCSS), proseguirà l'elaborazione di guide pratiche per la corretta applicazione delle direttive 92/57/CEE (cantieri temporanei o mobili)⁶, 2004/40/CE (campi elettromagnetici)⁷ e 2006/25/CE (radiazioni ottiche)⁸. Se del caso le linee guida terranno conto anche del parere del comitato scientifico sui rischi nuovi ed emergenti per la salute.

L'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro (Agenzia europea) concentrerà ulteriormente le azioni di sensibilizzazione, promozione e

⁶ GU L 245, del 26.8.1992, pag. 6.

⁷ GU L 159, del 30.4.2004, pag. 1.

⁸ GU L 114, del 27.4.2006, pag. 38.

diffusione di buone prassi nei settori ad alto rischio e nelle PMI.

Il CCSS proseguirà i lavori per definire i settori nei quali è necessario elaborare guide delle buone prassi, nonché per renderle più comprensibili per le PMI.

La pratica mette in evidenza ulteriori difficoltà per quanto riguarda l'applicazione della legislazione sulla salute e la sicurezza in caso di subappalto, dal momento che ogni datore di lavoro tende a limitare l'azione preventiva ai propri dipendenti. Queste situazioni, che si diffondono sempre più, meritano un'attenzione particolare, sia a livello nazionale, che a livello comunitario.

La Commissione, in collaborazione con il CCSS, esaminerà le modalità di cooperazione tra datori di lavoro nel caso in cui, nel medesimo luogo di lavoro, coesistano più livelli di subappalto, considerando inoltre l'opportunità di formulare delle raccomandazioni.

L'attuazione dell'articolo 7 della direttiva quadro 89/391/CEE rivela grandi disparità per quanto riguarda la qualità, la copertura e l'accessibilità dei servizi di prevenzione. Ciò potrebbe spiegarsi con la differenza tra le definizioni utilizzate dagli Stati membri per le competenze e le attitudini richieste, nonché con un'eccessiva esternalizzazione delle attività di prevenzione.

Basandosi sulla valutazione della situazione a livello europeo, la Commissione esaminerà l'opportunità di adottare una raccomandazione che inviti gli Stati membri ad adottare iniziative per facilitare, quando non esistono competenze all'interno dell'impresa, l'accesso a servizi di prevenzione di livello elevato, in particolare per quanto riguarda le PMI.

4.2. Approfondire la cooperazione per il controllo dell'applicazione della legislazione

Un'applicazione efficace ed equivalente delle legislazioni nazionali che recepiscono l'acquis comunitario in materia di salute e sicurezza sul lavoro è condizione indispensabile per garantire livelli di protezione paragonabili in tutti gli Stati membri. La Commissione continuerà a promuovere, a livello comunitario, i lavori del Comitato degli alti responsabili dell'ispettorato del lavoro (SLIC) per migliorare l'efficacia del controllo e la sorveglianza dell'applicazione della legislazione, facilitare la cooperazione tra gli ispettorati del lavoro e intensificare le azioni congiunte a livello di settori o di rischi particolari.

Lo SLIC è invitato a:

- **esaminare le ragioni all'origine delle differenze tra i tassi d'incidenza degli infortuni sul lavoro negli Stati membri e a procedere ad uno scambio di esperienze per quanto riguarda soluzioni innovatrici di provata efficacia;**
- **approfondire i lavori, nell'ambito dell'analisi dell'impatto del regolamento REACH, per quanto riguarda il ruolo degli ispettorati del lavoro e sviluppare sinergie in collaborazione con altri organi d'ispezione responsabili del controllo del mercato e della politica dell'ambiente;**
- **sviluppare ulteriormente i meccanismi per lo scambio d'informazioni relative ai**

problemi d'applicazione pratica e che permettono di affrontarli a livello congiunto;

- **rafforzare la cooperazione con il CCSS, in particolare nell'ambito dei lavori preparatori delle iniziative legislative e per la valutazione dell'attuazione delle direttive.**

A livello nazionale, sarà opportuno prospettare mezzi adeguati per permettere agli ispettorati del lavoro di garantire che gli attori interessati rispettino i loro obblighi e siano in grado di esercitare i loro diritti, ivi compresi i controlli che comportano l'applicazione effettiva di sanzioni dissuasive e commisurate al procedimento per inadempienza alle norme in materia di salute e sicurezza. Le nuove sfide, fra cui i flussi migratori, giustificano controlli più mirati e l'approfondimento delle conoscenze degli ispettori.

4.3. Semplificazione del contesto legislativo e adattamento ai cambiamenti

La Commissione si adopererà per adattare il quadro normativo ai progressi tecnici più recenti e all'evoluzione del mondo del lavoro, rispettando al tempo stesso i principi di una legislazione coerente, semplice ed efficace e l'obiettivo comunitario della riduzione degli oneri amministrativi che gravano sulle imprese.

La Commissione:

- **proseguirà, sulla base di consultazioni in corso con le parti sociali, i lavori relativi a eventuali iniziative destinate a rafforzare la prevenzione dei rischi muscoloscheletrici, degli agenti cancerogeni e dei rischi di contagio attraverso aghi infetti,**
- **adotterà un 3° elenco di valori indicativi per gli agenti chimici,**
- **presenterà la valutazione del recepimento delle direttive 92/57/CEE (cantieri temporanei o mobili) e 92/58/CEE (segnaletica di sicurezza e/o di salute sul luogo di lavoro)⁹, 92/91/CEE (industrie estrattive per crivellazione)¹⁰ e 92/104/CEE (industrie estrattive a cielo aperto o sotterranee)¹¹ nonché 92/29/CEE (assistenza medica a bordo delle navi)¹² e 93/103/CE (navi da pesca)¹³,**
- **valuterà le misure adottate a seguito delle raccomandazioni sui lavoratori autonomi¹⁴ e relative all'elenco europeo delle malattie professionali¹⁵.**

La valutazione del contesto normativo, amministrativo e istituzionale e la relativa semplificazione rimarranno al centro delle priorità della Commissione conformemente ai

⁹ OJ L 245, of 26.8.1992, p. 23.

¹⁰ GU L 348, del 28.11.1992, pag. 9.

¹¹ GU L 404, del 31.12.1992, pag. 10.

¹² GU L 113, del 30.4.1992, pag. 19.

¹³ GU L 307, del 13.12.1993.

¹⁴ GU L 53, del 28.2.2003, pag. 45.

¹⁵ GU L 238, del 25.9.2003, pag. 28.

principi enunciati nelle comunicazioni "Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea"¹⁶ e "Attuazione del programma comunitario di Lisbona: una strategia per la semplificazione del contesto normativo"¹⁷.

La Commissione:

- **proseguirà i lavori di codificazione delle direttive "salute e sicurezza" esaminando le possibilità di semplificare la legislazione per ridurre l'onere amministrativo superfluo, senza compromettere la possibilità di raggiungere gli obiettivi citati nella presente comunicazione,**
- **proporrà una modifica della decisione che istituisce lo SLIC per ridurre il numero di membri e migliorarne il funzionamento,**
- **promuoverà l'elaborazione di una metodologia comune per la valutazione delle direttive in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro sulla base della prossima direttiva sulla semplificazione e la razionalizzazione delle relazioni sull'attuazione pratica¹⁸.**

A livello nazionale, qualsiasi sforzo di semplificazione tangibile per le imprese deve tradursi in un miglioramento e una semplificazione del quadro normativo nazionale senza che vi sia una riduzione dei livelli di protezione esistenti. La Commissione ha già proposto che il miglioramento della regolamentazione con fini semplificativi venga iscritto nei programmi nazionali di "Lisbona" e raccomanda agli Stati membri di render conto delle attività in corso e di quelle previste in materia.

5. FAVORIRE LO SVILUPPO E L'ATTUAZIONE DI STRATEGIE NAZIONALI

Il successo della strategia comunitaria dipenderà dall'impegno degli Stati membri nell'adottare strategie nazionali coerenti che definiscano obiettivi quantitativi per la riduzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, sono mirate ai settori e alle imprese che registrano i peggiori risultati e che riguardano i rischi più comuni e i lavoratori più vulnerabili. La definizione di queste strategie dovrebbe basarsi su una valutazione dettagliata della situazione nazionale, con la partecipazione attiva e la consultazione di tutte le parti in causa, in particolare le parti sociali.

Il CCSS sarà un foro privilegiato per lo scambio trilaterale di informazioni sul contenuto delle strategie nazionali, sui loro obiettivi, sulle azioni intraprese, la loro articolazione con la strategia comunitaria e il seguito dato ai progressi realizzati. Inoltre, a livello di CCSS avverrà lo scambio di esperienze e di buone prassi e si controllerà che le strategie nazionali vengano elaborate in maniera coerente e offrano livelli di protezione equivalenti in tutta l'UE.

Nell'ambito delle strategie nazionali, quattro settori richiedono un'attenzione particolare:

¹⁶ COM(2005) 97 del 16.3.2005.

¹⁷ COM(2005) 535 del 25.10.2005.

¹⁸ COM(2006) 390 del 14.7.2006.

5.1. Incrementare l'efficacia preventiva della sorveglianza della salute

Cattive condizioni di salute sul luogo di lavoro possono determinare effetti a lungo termine ed essere all'origine di malattie professionali e problemi sanitari che vengono individuati dopo un lungo periodo di tempo, addirittura dopo 20 anni d'esposizione, come nel caso dell'amianto. La sorveglianza della salute dei lavoratori costituisce uno strumento preventivo di prim'ordine.

La Commissione invita gli Stati membri e le imprese ad applicare procedure sistematiche di raccolta e analisi dei dati forniti dalla sorveglianza sanitaria dei lavoratori al fine di rafforzare la prevenzione, evitando tuttavia di appesantire le formalità cui sono tenute le imprese. I sistemi sanitari nazionali dovrebbero svolgere un ruolo più attivo integrando, tra l'altro, azioni di sensibilizzazione dei medici nei confronti degli antecedenti familiari e delle condizioni di lavoro dei pazienti.

5.2. Intervenire a favore della riabilitazione e della reintegrazione dei lavoratori

Ogni anno circa 350.000 lavoratori sono costretti a cambiare lavoro a seguito di un infortunio; fra essi 300.000 hanno, a livelli diversi, un'invalidità permanente e 15.000 sono definitivamente esclusi dal mercato del lavoro¹⁹.

Gli Stati membri sono invitati a integrare, nelle strategie nazionali, azioni specifiche (aiuti, formazioni adattate alle situazioni personali ecc.) destinate a rafforzare la riabilitazione e la reintegrazione dei lavoratori esclusi dal mondo del lavoro per un lungo periodo di tempo a motivo di un infortunio sul lavoro, di una malattia professionale o di un handicap.

5.3. Far fronte ai mutamenti sociali e demografici

Le sfide risultanti dall'evoluzione demografica nell'UE sono state messe in evidenza nella comunicazione della Commissione «Il futuro demografico dell'Europa – trasformare una sfida in un'opportunità»²⁰. La politica in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro può aiutarci a rispondere a queste sfide, soprattutto con un migliore adattamento del luogo di lavoro alle esigenze individuali e una migliore applicazione di principi ergonomici validi alla progettazione dei luoghi di lavoro e all'organizzazione del lavoro.

Se è vero che in Europa bisogna rispondere alle esigenze di una popolazione attiva che va invecchiando, non bisogna tuttavia trascurare la situazione dei lavoratori più giovani, in particolare quella dei giovani esposti ai rischi connessi al luogo di lavoro. Questo significherebbe in realtà spostare il rischio verso le fasce d'età dei più giovani e creare le condizioni alla base di problemi futuri.

L'Agenzia europea è invitata ad elaborare, attraverso il suo osservatorio dei rischi, un'analisi delle sfide specifiche che pone, in materia di salute e di sicurezza, una maggiore integrazione delle donne, dei lavoratori migranti e dei lavoratori più giovani, ma anche dei lavoratori più anziani, nel mercato del lavoro. Essa contribuirà all'identificazione e alla verifica delle tendenze e dei nuovi rischi, nonché delle misure

¹⁹ Eurostat – indagine sulle forze di lavoro 1999; modulo ad hoc "Infortuni sul lavoro e problemi sanitari connessi all'attività lavorativa", pubblicata su "Panorama de l'Union européenne: travail et santé dans l'UE; un portrait statistique".

²⁰ COM(2006) 571.

indispensabili.

5.4. Rafforzare la coerenza delle politiche

Per essere efficaci, la protezione e la promozione della salute e della sicurezza dei lavoratori europei richiedono un coordinamento effettivo, a livello comunitario e nazionale, tra politiche in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro e politiche che potrebbero avere un impatto in questo settore. È quindi opportuno sfruttare le sinergie e verificare la coerenza, in particolare, per quanto riguarda le seguenti politiche:

- sanità pubblica
- sviluppo regionale e coesione sociale
- appalti pubblici
- occupazione e ristrutturazioni.

La Commissione si adopererà affinché le iniziative in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro si sviluppino coerentemente con le politiche di sanità pubblica per la prevenzione delle malattie e il proseguimento di una vita attiva in buone condizioni di salute. In particolare, l'attuazione della presente strategia terrà conto dei risultati della consultazione avviata nel 2007 con il Libro verde "Verso un'Europa senza fumo: opzioni per un'iniziativa dell'Unione europea", nonché dei risultati della recente consultazione, conclusasi nel maggio 2006, sul tema "Promozione della salute mentale della popolazione. Verso una strategia per la salute mentale per l'UE".

La Commissione provvederà, attraverso il gruppo interservizi "salute e sicurezza sul luogo di lavoro", affinché le iniziative degli altri settori politici prendano in considerazione l'impatto sulla protezione della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro.

In particolare, esaminerà le possibilità offerte dai vari programmi e fondi comunitari che possono contribuire alla promozione di migliori livelli di protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori.

6. PROMUOVERE I CAMBIAMENTI DI COMPORTAMENTO

La legislazione può determinare un'evoluzione dei modelli comportamentali. Una strategia che mira a promuovere la cultura della prevenzione deve rivolgersi a tutte le componenti della società e andare ben oltre il luogo di lavoro e la popolazione attiva. Essa deve contribuire a creare una cultura generale che annette tutta l'importanza del caso alla prevenzione sanitaria e alla prevenzione dei rischi.

6.1. L'integrazione della salute e della sicurezza nei programmi d'istruzione e di formazione

L'esperienza acquisita a livello nazionale, regionale e locale in occasione dell'attuazione della strategia 2002-2006 dimostra l'importanza della messa a punto di una cultura della prevenzione dei rischi nell'ambito dei programmi di formazione in tutti i livelli del ciclo d'istruzione e in tutti i settori, ivi comprese la formazione professionale e l'università. Un ruolo importante spetta all'insegnamento della scuola primaria, dal momento che i riflessi condizionati in materia di prevenzione si acquisiscono durante l'infanzia.

Un'attenzione particolare va riservata alla formazione dei giovani imprenditori in materia di gestione della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro, nonché alla formazione dei lavoratori per quanto riguarda i rischi nelle imprese e i mezzi per prevenirli e combatterli. Questo aspetto è particolarmente importante per le PMI e per i lavoratori migranti.

Il Fondo sociale europeo svolge in questo contesto un ruolo essenziale sostenendo le iniziative degli Stati membri per lo sviluppo di una cultura della prevenzione in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro.

L'Agenzia europea sarà invitata a fare un inventario del grado d'integrazione della salute e della sicurezza nelle politiche di formazione, in particolare la formazione professionale, negli Stati membri. Sulla base di queste informazioni e del parere del comitato CCSS, la Commissione esaminerà la possibilità di presentare una proposta di raccomandazione.

Gli Stati membri sono invitati a utilizzare maggiormente il potenziale rappresentato dal Fondo sociale europeo e da altri fondi comunitari al fine di elaborare progetti di formazione dei datori di lavoro e dei lavoratori in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro.

6.2. Luoghi di lavoro più sani e più sicuri: incrementare il capitale salute e favorire la sensibilizzazione nell'ambito delle imprese

Le imprese che investono nella protezione della salute dei loro dipendenti attraverso politiche attive di prevenzione ottengono risultati quantificabili: riduzione dei costi connessi all'assenteismo, diminuzione della rotazione del personale, maggiore soddisfazione dei clienti, incremento della motivazione, miglioramento della qualità e migliore immagine dell'impresa. Questi effetti positivi possono essere ulteriormente rafforzanti spingendo i lavoratori, in un contesto lavorativo sano, ad adottare abitudini di vita che migliorino le loro condizioni di salute in generale.

La Commissione invita gli Stati membri a contemplare, nelle strategie nazionali, iniziative specifiche che permettano alle imprese, in particolare alle PMI, di avere accesso a un'assistenza tecnica e a un servizio di consulenza in materia di promozione della salute dei lavoratori.

La Commissione invita l'Agenzia europea a raccogliere e diffondere informazioni destinate a sostenere lo sviluppo delle campagne di promozione della salute sul luogo di lavoro, in sinergia con la strategia e i programmi comunitari di sanità pubblica.

La Commissione invita la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro ad analizzare le conseguenze reali delle campagne.

Un cambiamento del comportamento nei confronti dei problemi inerenti alla salute e alla sicurezza sul luogo di lavoro passa, tra l'altro, attraverso la sensibilizzazione degli attori nelle imprese e attraverso l'applicazione effettiva e completa in ambito aziendale delle norme in materia d'informazione, formazione e partecipazione dei lavoratori, che permettano loro di ottenere le opportune conoscenze professionali, di acquisire riflessi preventivi e svolgere i loro compiti in maniera sicura.

Pertanto, la sensibilizzazione, in particolare quella delle PMI, può essere rafforzata mediante incentivi economici diretti e indiretti per la prevenzione. Queste misure d'incentivazione potrebbero comprendere un'eventuale riduzione dei contributi sociali o dei premi assicurativi in funzione degli investimenti relativi al miglioramento dell'ambiente di lavoro e/o della riduzione degli infortuni, degli aiuti economici per la messa a punto di sistemi di gestione della salute e della sicurezza, dell'introduzione nelle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di criteri relativi alla salute e alla sicurezza applicabili all'esecuzione.

L'Agenzia europea sarà invitata a mettere a punto campagne di sensibilizzazione settoriale mirate particolarmente alle PMI e a promuovere la gestione della salute e della sicurezza nell'ambito delle imprese attraverso scambi di esperienze e di buone prassi mirate, per settori specifici.

Le parti sociali sono invitate a collaborare ad iniziative nell'ambito del dialogo sociale settoriale e ad adoperarsi per il rafforzamento del ruolo di coordinamento dei rappresentanti dei lavoratori nell'ambito di una gestione sistematica dei rischi professionali.

7. FAR FRONTE A RISCHI NUOVI E SEMPRE PIÙ GRAVI

7.1. Identificazione dei nuovi rischi

La ricerca di base e la ricerca applicata sono entrambe indispensabili per migliorare le conoscenze in materia di salute e sicurezza sul lavoro, per la descrizione di scenari d'esposizione, per l'identificazione delle cause e degli effetti e per la messa a punto di soluzioni preventive e di tecnologie innovatrici. La ricerca scientifica fornisce gli argomenti e le prove sui quali devono basarsi le decisioni politiche.

Le priorità in materia di ricerca devono in particolare comprendere gli aspetti psicosociali, le patologie muscoloscheletriche, le sostanze pericolose, la conoscenza dei rischi per la riproduzione, la gestione della salute e della sicurezza, i rischi connessi a più fattori incrociati (ad esempio, organizzazione del lavoro e progettazione del luogo di lavoro, ergonomia, esposizione simultanea ad agenti fisici e chimici) e rischi potenziali connessi alle nanotecnologie.

A livello comunitario gli sforzi saranno intensificati, fra l'altro, nell'ambito del settimo programma quadro per la ricerca, con il sostegno della piattaforma tecnologica per la sicurezza del lavoro e dell'ambiente, che ha pubblicato il suo programma strategico per la

ricerca nel 2006. Diversi settori sono già stati identificati per i futuri inviti a presentare proposte – salute, nanoscienze, nanotecnologie, materiali e nuove tecnologie di produzione, nonché scienze socioeconomiche e umane –, nell'ambito del programma quadro: la valutazione della dimensione economica della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro e l'esposizione dei lavoratori alle nanoparticelle, la gestione del rischio industriale, l'attrezzatura protettiva, e la sicurezza strutturale. Va inoltre aggiunta la necessità di ravvicinare i programmi di ricerca nazionali. La realizzazione delle piattaforme tecnologiche nazionali può svolgere un ruolo importante a questo scopo.

L'Agenzia europea è invitata a promuovere, tra gli istituti nazionali di ricerca per la salute e la sicurezza, la definizione di priorità comuni, lo scambio dei risultati e la presa in considerazione delle esigenze in materia di salute e sicurezza sul lavoro nell'ambito dei programmi di ricerca.

L'osservatorio dei rischi dell'Agenzia europea dovrebbe migliorare l'anticipazione dei rischi, ivi compresi quelli connessi alle nuove tecnologie, ai rischi biologici, alle complesse interfacce uomo-macchina e all'impatto dell'evoluzione demografica.

La Commissione invita gli Stati membri e le parti sociali e promuovere l'applicazione pratica e rapida dei risultati della ricerca fondamentale mettendo strumenti semplici di prevenzione a disposizione delle imprese, in particolare delle PMI.

7.2. Promozione della salute mentale sul luogo di lavoro

Attualmente i problemi connessi ad una cattiva salute mentale costituiscono la quarta causa più frequente di inabilità al lavoro. L'OMS ritiene che, entro il 2020, la depressione diventerà la causa principale d'inabilità al lavoro. Il luogo di lavoro può costituire un ambiente privilegiato per la prevenzione dei disturbi psicologici e per la promozione di una migliore salute mentale.

La Commissione invita gli Stati membri ad integrare nelle strategie nazionali iniziative specifiche a favore di una migliore prevenzione e promozione della salute mentale, in sinergia con le iniziative comunitarie in materia, ivi compreso nel contesto dell'occupazione di portatori di handicap mentale.

La Commissione sottolinea l'importanza dei negoziati tra le parti sociali per quanto riguarda la prevenzione della violenza e delle molestie sul lavoro e le incoraggia a trarre le opportune conclusioni dalla valutazione dell'attuazione dell'accordo quadro a livello europeo relativo allo stress connesso all'attività lavorativa.

8. VALUTARE I PROGRESSI COMPIUTI

L'elaborazione di nuovi strumenti destinati a misurare i progressi compiuti e l'impegno dimostrato da tutti gli attori, sia a livello nazionale che europeo, è necessaria per garantire un adeguato controllo dell'attuazione della presente strategia.

Nel contesto del programma statistico comunitario, la Commissione ha adottato una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio destinata, tra l'altro, a consolidare le metodologie ESAW²¹ e EODS²² e garantire la trasmissione sistematica, dagli Stati membri alla Commissione, di questi dati amministrativi. La Commissione incrementerà inoltre la raccolta di dati statistici sulla salute e la sicurezza sul luogo di lavoro nell'ambito di indagini per campione.

La Commissione, in collaborazione con il comitato CCSS, metterà a punto un sistema comune che permetta la raccolta e lo scambio d'informazioni sul contenuto delle strategie nazionali, la valutazione del raggiungimento degli obiettivi fissati, nonché l'efficacia delle strutture di prevenzione nazionali e gli sforzi compiuti. Essa promuoverà la messa a punto di indicatori qualitativi per arricchire i dati forniti dalle statistiche europee e dai sondaggi d'opinione in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro.

9. PROMOZIONE DELLA SICUREZZA E DELLA SALUTE A LIVELLO INTERNAZIONALE

In un'economia sempre più globalizzata, l'UE ha ogni interesse a vedere migliorata la normativa del lavoro nel mondo intero, intervenendo a livello multilaterale in collaborazione con gli organismi internazionali competenti e, a livello bilaterale, nel quadro delle relazioni con i paesi terzi. Essa deve inoltre aiutare i paesi candidati a prepararsi all'attuazione dell'acquis comunitario. In questo contesto, l'UE dovrebbe promuovere i principi di prevenzione che essa stessa ha definito nella sua politica relativa alla sicurezza e alla salute sul luogo di lavoro mediante:

- il rafforzamento della cooperazione con l'OIL, l'OMS e altre organizzazioni internazionali per promuovere i livelli di protezione più elevati al mondo,
- la collaborazione con altri paesi per promuovere l'attuazione della strategia globale in materia di sicurezza e salute sul luogo di lavoro, adottata dall'OIL nel 2003, nonché la ratifica della convenzione relativa al contesto promozionale per la sicurezza e la salute sul lavoro adottata nel 2006,
- l'invito espresso agli Stati membri a ratificare le convenzioni dell'OIL,
- la collaborazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali per ottenere un divieto generalizzato per la produzione, la commercializzazione e l'utilizzazione dell'amianto o di prodotti contenenti amianto, nonché la promozione della salute e della sicurezza sul lavoro a livello generale,

²¹ European statistics of accidents of work (statistiche europee sugli infortuni sul lavoro).

²² European occupational diseases statistics (statistiche europee sulle malattie professionali).

- l'incremento della raccolta di dati sugli infortuni mediante l'istituzione di un obbligo di notifica degli infortuni gravi, migliorando in tal modo la comparabilità dei dati,
- il rafforzamento della cooperazione con i paesi sviluppati, quali gli Stati Uniti, il Canada, l'Australia e il Giappone, nonché con le economie emergenti quali la Cina e l'India,
- l'assistenza fornita ai paesi candidati nei loro sforzi per attuare l'acquis nel settore della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro.

10. CONCLUSIONI

Per motivi di natura sia economica che umana, la salute e la sicurezza sul lavoro meritano un posto di primo piano nell'agenda politica comunitaria.

L'impegno al centro della strategia di Lisbona, consistente nell'aumentare l'occupazione e la produttività per una maggiore competitività, richiede un raddoppiamento degli sforzi da parte di tutti gli attori interessati per migliorare i risultati in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro nell'UE. Il ruolo della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro è essenziale per rafforzare la competitività e la produttività delle imprese e contribuire all'efficienza dei sistemi di protezione sociale, dal momento che si traduce in una riduzione dei costi connessi agli infortuni, agli incidenti e alle malattie e una maggiore motivazione dei lavoratori. L'onere che rappresentano gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali per i sistemi di protezione sociale pubblici e privati è enorme e richiede una risposta integrata, coordinata e strategica, nonché una collaborazione fra i principali interessati, a livello di Unione europea, per quanto riguarda l'elaborazione di strategie comunitarie e nazionali. La Commissione, in collaborazione con tutte le altre parti in causa preciserà, nell'ambito della tabella di marcia dell'Agenda sociale, le azioni concrete, dotate di un calendario preciso, da intraprendere a livello comunitario a completamento delle azioni che gli Stati membri si impegneranno a varare.

Con la presente comunicazione la Commissione intende stimolare tutte le parti interessate ad agire di concerto per ridurre i costi elevati degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, nonché a rendere il benessere sul luogo di lavoro una realtà concreta per i cittadini europei, facendo un deciso passo avanti verso l'attuazione dell'agenda per i cittadini adottata il 10 maggio 2005.