



SALUTE E SICUREZZA SUL LUOGO DI LAVORO

Il miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza sul luogo di lavoro ha rivestito grande importanza per l'UE fin dagli anni '80. L'introduzione di una legislazione europea ha fissato le norme minime per la tutela dei lavoratori, permettendo nel contempo agli Stati membri di mantenere o introdurre provvedimenti più rigorosi. Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è divenuta giuridicamente vincolante, rafforzando l'importanza delle politiche in materia di salute e sicurezza nella legislazione dell'UE.

BASE GIURIDICA

Articoli 91, 114, 115, 151, 153 e 352 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

OBIETTIVI

Ai sensi dell'articolo 153 del TFUE, l'UE promuove, tramite l'armonizzazione delle condizioni di lavoro, il miglioramento dell'ambiente lavorativo per tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori. A tal fine, a livello di UE sono stati stabiliti i requisiti minimi, lasciando agli Stati membri la facoltà di introdurre internamente un grado di protezione maggiore. Il trattato sancisce inoltre che le direttive adottate non devono imporre vincoli amministrativi, finanziari e giuridici tali da ostacolare la creazione e lo sviluppo delle PMI.

RISULTATI

A. Sviluppi istituzionali

Sotto gli auspici della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), sono stati svolti vari programmi di ricerca in materia di salute e sicurezza sul lavoro. La necessità di un approccio globale in tale settore divenne più evidente con l'istituzione della Comunità economica europea (CEE) nel 1957. Il comitato consultivo per la sicurezza, l'igiene e la tutela della salute sul luogo di lavoro è stato istituito nel 1974 per assistere la Commissione. Per completare il mercato unico europeo erano necessari requisiti minimi in materia di salute e sicurezza sul lavoro, il che ha portato all'adozione di una serie di direttive, fra cui la direttiva 82/605/CEE (sostituita dalla [direttiva 98/24/CE](#)) sulla protezione dei lavoratori contro i rischi connessi all'esposizione al piombo metallico, la direttiva 83/477/CEE (modificata da ultimo dalla [direttiva 2009/148/CE](#)) sull'amianto e la direttiva 86/188/CEE (modificata da ultimo dalla [direttiva 2003/10/CE](#)) sul rumore.



1. L'Atto unico europeo

L'adozione dell'[Atto unico europeo](#) nel 1987 ha introdotto per la prima volta nel trattato CEE il tema della salute e della sicurezza sul lavoro, con un articolo che stabilisce i requisiti minimi e conferisce al Consiglio la facoltà di adottare a maggioranza qualificata direttive in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro. Gli obiettivi perseguiti erano: il miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza sul lavoro, l'armonizzazione delle condizioni negli ambienti di lavoro, la lotta al «dumping sociale» con l'avvicinarsi del completamento del mercato interno e la prevenzione del trasferimento delle imprese verso aree con un livello di protezione inferiore al fine di ottenere vantaggi concorrenziali.

2. Trattato di Amsterdam (1997)

Il [trattato di Amsterdam](#) ha riconosciuto maggiore importanza alle questioni concernenti l'occupazione introducendo il titolo sull'occupazione e l'accordo sociale. Le direttive che definiscono i requisiti minimi in materia di salute e sicurezza sul lavoro e riguardanti le condizioni di lavoro sono state adottate sia dal Parlamento sia dal Consiglio mediante la procedura di codecisione.

3. Contributo del trattato di Lisbona (2007)

Il [trattato di Lisbona](#) contiene una «clausola sociale» che sancisce l'obbligo di tenere conto dei requisiti sociali nelle politiche dell'Unione. Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, la [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#) è divenuta legalmente vincolante per gli Stati membri in sede di attuazione del diritto dell'Unione.

4. Pilastro europeo dei diritti sociali (2017)

Il [pilastro europeo dei diritti sociali](#), firmato dal Consiglio, dalla Commissione e dal Parlamento nel novembre 2017, stabilisce 20 diritti e principi, tra cui il diritto dei lavoratori, sancito dall'articolo 31 della Carta dei diritti fondamentali, a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose. Pur non essendo giuridicamente vincolante, il pilastro è un pacchetto di misure legislative e non legislative che mira a promuovere la convergenza verso l'alto delle condizioni di vita e di lavoro nell'UE.

B. Tappe principali: direttive e Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro

1. Direttiva quadro 89/391/CEE e direttive derivate

L'articolo 137 del trattato di Nizza (ora articolo 153 TFUE) rappresentava la base per gli sforzi dell'UE volti a migliorare l'ambiente lavorativo ai fini della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori. Una pietra miliare è stata l'adozione della [direttiva quadro 89/391/CEE](#), che pone l'accento sulla cultura della prevenzione tramite misure preventive, l'informazione, la consultazione, la partecipazione equilibrata e la formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti nel settore pubblico e privato.

La direttiva quadro non costituisce solo la base di oltre 25 direttive derivate in diversi ambiti e del [regolamento \(CE\) n. 2062/94 del Consiglio](#) relativo all'istituzione di un'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, ma ha influito anche su altri atti legislativi concernenti i lavoratori tramite agenzia interinale e taluni aspetti dell'orario di lavoro in diverse direttive.



Le direttive derivate includono:

- prescrizioni di salute e sicurezza per i luoghi di lavoro (direttiva 89/654/CEE) e prescrizioni per la segnaletica di sicurezza e/o di salute sul luogo di lavoro (direttiva 92/58/CEE);
- uso di attrezzature di lavoro (direttiva 89/655/CEE, modificata dalla direttiva 2001/45/CE e dalla direttiva 2009/104/CE); uso delle attrezzature di protezione individuale (direttiva 89/656/CEE), attività lavorative svolte su attrezzature munite di videoterminali (direttiva 90/270/CEE) e movimentazione manuale di carichi (direttiva 90/269/CEE);
- settori: cantieri temporanei o mobili (direttiva 92/57/CEE); industrie estrattive per trivellazione (direttive 92/91/CEE e 92/104/EEC) e navi da pesca (direttiva 93/103/CE);
- gruppi: lavoratrici in gravidanza (direttiva 92/85/CEE) e protezione dei giovani sul lavoro (94/33/CE);
- agenti: esposizione agli agenti cancerogeni (direttiva 90/394/CEE) e direttiva sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro (direttiva 2004/37/CE); agenti chimici (direttiva 98/24/CE, modificata dalla direttiva 2000/39/CE e dalla direttiva 2009/161/UE); agenti biologici durante il lavoro (direttiva 2000/54/CE) e protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti (direttiva 2013/59/Euratom che abroga le relative direttive precedenti); tutela dei lavoratori che possono essere esposti al rischio di atmosfere esplosive (direttiva 99/92/CE); esposizione dei lavoratori ai rischi derivanti dagli agenti fisici con riferimento alle vibrazioni (direttiva 2002/44/CE), al rumore (direttiva 2003/10/CE), ai campi elettromagnetici (direttiva 2004/40/CE, modificata dalla direttiva 2013/35/UE) e alle radiazioni ottiche artificiali (direttiva 2006/25/CE);
- sostanze: allineamento di diverse direttive relative alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele (direttiva 2014/27/UE).

L'aggiornamento della [direttiva 2004/37/CE](#) sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro è stato un esercizio protrattosi per diversi anni: una prima serie di 13 sostanze è contemplata in una [proposta del maggio 2016](#), che è stata infine adottata nel dicembre 2017, mentre una [seconda proposta del gennaio 2017](#), intesa a riesaminare i valori limite di altre sette sostanze, è stata approvata soltanto nel gennaio 2019, dopo che il Parlamento è riuscito a far rientrare nel suo ambito di applicazione un valore limite di esposizione professionale per i gas di scarico dei motori diesel. Una terza [proposta dell'aprile 2018](#), relativa ad altre cinque sostanze utilizzate in metallurgia, in galvanoplastica, nell'estrazione mineraria, nel riciclaggio, in laboratorio e in ambito sanitario, è stata infine adottata nel giugno 2019 (direttiva (UE) 2019/983).

Gli accordi tra le parti sociali conclusi nell'ambito del dialogo sociale rappresentano un altro modo per avviare iniziative legislative in ambito sociale ([2.3.7](#)). Il 19 dicembre 2016 il Consiglio ha adottato la direttiva (UE) 2017/159 recante attuazione dell'accordo



delle parti sociali relativo al miglioramento delle condizioni di lavoro nel settore della pesca, raggiunto nel 2013. Tuttavia, l'attuazione di un accordo analogo nel settore della parruccheria ha richiesto oltre quattro anni, e ciò a causa del riesame dell'intero corpus normativo in materia di sicurezza e salute sul lavoro nel quadro del Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT) della Commissione.

2. Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA)

L'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, situata a Bilbao, è stata istituita nel 1996. Il suo obiettivo consiste nel promuovere la condivisione delle conoscenze e delle informazioni al fine di contribuire alla promozione di una cultura della prevenzione del rischio. L'Agenzia ha sviluppato la piattaforma web per lo [strumento di valutazione interattiva dei rischi online \(OiRA\)](#), che offre alle PMI degli strumenti multilingue di valutazione settoriale, e uno [strumento elettronico sulle sostanze pericolose](#), che offre consulenza specifica sulle sostanze pericolose e i prodotti chimici nonché sulle modalità di applicazione di prassi corrette e misure di protezione. Nel 2016 l'EU-OSHA ha ultimato un [progetto pilota triennale sulla salute e la sicurezza dei lavoratori più anziani](#), avviato dalla Commissione su richiesta del Parlamento europeo. Inoltre, dal 2000 l'Agenzia conduce campagne annuali di sensibilizzazione «Ambienti di lavoro sani», che toccano diverse tematiche di salute e di sicurezza, l'ultima delle quali si è incentrata sulla gestione delle sostanze pericolose sul luogo di lavoro. Il tema della campagna 2020-2022 sarà la prevenzione dei disturbi muscolo-scheletrici connessi al lavoro. Nel 2015 l'EU-OSHA ha ultimato una [revisione delle iniziative riuscite di benchmarking relative alla salute e alla sicurezza sul lavoro](#), che ha consentito alle organizzazioni di confrontare i rispettivi processi in materia di salute e sicurezza.

C. Programmi d'azione comunitari e strategie sulla salute e la sicurezza sul lavoro

Tra il 1951 e il 1997 sono stati condotti i programmi di ricerca della CECA incentrati sulla salute e sulla sicurezza sul lavoro. L'Agenda sociale europea, adottata nel 2000, ha contribuito a un approccio più strategico a tale tema a livello di UE. Successivamente, la strategia comunitaria in materia di salute e sicurezza sul lavoro per il periodo 2002-2006 ha adottato un approccio globale al benessere sul luogo di lavoro.

La strategia comunitaria per il periodo 2007-2012 era focalizzata sulla prevenzione e si proponeva una riduzione continua degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali nell'UE, in particolare attraverso la definizione e l'attuazione di strategie nazionali, il miglioramento e la semplificazione della legislazione esistente, nonché una sua migliore applicazione tramite lo scambio di buone prassi, la sensibilizzazione e una migliore formazione e informazione.

Nel giugno 2014 la Commissione ha pubblicato il quadro strategico dell'UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro 2014-2020, adottato dal Consiglio nel marzo 2015. Il quadro mira ad affrontare tre sfide principali: migliorare e semplificare le norme esistenti, rafforzare la prevenzione delle malattie professionali, compresi i nuovi rischi, e tenere conto dell'invecchiamento della forza lavoro. Un'attenzione particolare è riservata alle esigenze delle microimprese e delle piccole imprese. Inoltre, la comunicazione della Commissione del 2017 dal titolo «Lavoro più sicuro e più sano per



tutti» era incentrata sulla modernizzazione della legislazione e delle politiche dell'UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro. La comunicazione proponeva azioni concrete, come la lotta contro il cancro professionale. Nel dicembre 2019 il Consiglio ha adottato conclusioni che invitavano la Commissione a delineare un nuovo quadro dell'UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro per il periodo 2021-2027.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il Parlamento ha posto l'accento più volte sull'esigenza di una protezione ottimale della sicurezza e della salute dei lavoratori. Ha approvato molte risoluzioni in cui si chiede di affrontare sul piano legislativo dell'UE tutti gli aspetti direttamente o indirettamente riguardanti il benessere fisico e mentale dei lavoratori. Il Parlamento ha svolto altresì un ruolo di rilievo nell'elaborazione delle direttive tese a migliorare le condizioni di lavoro e sostiene le iniziative della Commissione volte a migliorare il livello di informazione delle PMI. È del parere che il lavoro debba essere adattato alle capacità e ai bisogni delle persone e non viceversa e che l'ambiente di lavoro debba essere sviluppato in modo da tenere in maggiore considerazione le specifiche esigenze dei lavoratori vulnerabili. Il Parlamento ha esortato la Commissione ad analizzare i nuovi rischi emergenti che non sono ancora contemplati dalla legislazione attuale, quali l'esposizione a nanoparticelle, lo stress, il logoramento, la violenza e le molestie sul luogo di lavoro.

In particolare, ha avuto un ruolo fondamentale nell'adozione, da parte delle parti sociali, di un accordo quadro sulla prevenzione delle ferite da taglio o da punta nel settore ospedaliero e sanitario, fatto proprio dalla [direttiva 2010/32/UE del Consiglio](#). Il Parlamento ha anche invitato a migliorare la legislazione esistente in materia di tutela delle lavoratrici gestanti e di protezione dei lavoratori da disturbi osteomuscolari. Fra le richieste principali vi sono anche l'elaborazione di una direttiva che stabilisca i requisiti minimi per il riconoscimento delle malattie professionali e l'estensione del campo di applicazione della [direttiva quadro 89/391/CEE](#) a determinati gruppi di lavoratori (come i membri delle forze armate, i lavoratori autonomi, i lavoratori domestici e i lavoratori a domicilio).

Nel giugno 2010 il Parlamento ha respinto la proposta di modifica della direttiva sull'orario di lavoro degli autotrasportatori mobili presentata dalla Commissione, perché non concordava sull'esclusione dei lavoratori autonomi dal campo di applicazione della direttiva. Di conseguenza, la Commissione ha ritirato la proposta.

Nella sua risoluzione del 25 novembre 2015, il Parlamento, in risposta all'adozione da parte della Commissione del quadro strategico in materia di salute e sicurezza sul lavoro 2014-2020, si rammarica del fatto che non siano stati fissati obiettivi specifici nell'ambito del quadro in oggetto (ad esempio, obiettivi indicativi per la riduzione delle malattie professionali e degli infortuni sul lavoro). Ha inoltre invitato a includere in tale quadro misure più concrete di natura legislativa e non legislativa a seguito del riesame intermedio del 2016.

Inoltre, nel settembre 2018 il Parlamento ha approvato una risoluzione sui percorsi di reinserimento dei lavoratori in impieghi di qualità dopo un infortunio o una malattia, basata su tre pilastri: prevenzione e intervento precoce; ripresa dell'attività



professionale e cambiamento dell'atteggiamento nei confronti del reinserimento dei lavoratori.

Oltre a modificare le proposte legislative e a monitorare e incoraggiare le altre attività della Commissione in materia di salute e sicurezza, il Parlamento affronta questo tema in modo lungimirante, esaminando i potenziali nuovi rischi connessi all'innovazione tecnologica e le relative modifiche all'organizzazione del lavoro.

Aoife Kennedy / Stefan Schulz / Monika Szejna
03/2020

