



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 21.2.2007
SEC(2007) 216

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento

**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**

Sintesi della valutazione d'impatto

{COM(2007) 62 definitivo}
{SEC(2007) 214}
{SEC(2007) 215}

1. Introduzione

La presente valutazione d'impatto è allegata alla comunicazione che definisce una strategia per la promozione della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro per il periodo 2007-2012. Essa si basa sull'analisi dei dati provenienti dall'Eurostat, dalle indagini sulle forze di lavoro, dalle indagini europee sulle condizioni di lavoro, da studi nazionali ed internazionali e dai risultati della valutazione della precedente strategia comunitaria relativa al periodo 2002-2006. Appare difficile valutare l'impatto della nuova strategia comunitaria, dal momento che la maggior parte delle azioni devono ancora essere intraprese, pertanto il documento si concentrerà sulla spiegazione dei motivi fondamentali alla base della nuova strategia comunitaria e sulla valutazione delle conseguenze generali che potrebbe avere qualora determini una risposta adeguata da parte di tutte le parti in causa, a livelli diversi.

2. Quale aspetto dovrà affrontare la strategia?

2.1 Le dimensioni del problema in termini economici e sociali

In tutta l'UE molti lavoratori sono esposti a rischi diversi sul posto di lavoro: agenti chimici, biologici e fisici, condizioni ergonomiche sfavorevoli, un'associazione complessa di rischi di infortuni sul lavoro e rischi per la sicurezza, nonché diversi fattori psicosociali di rischio. Sebbene vi siano stati notevoli miglioramenti a livello di risultati in materia di salute e sicurezza sul posto di lavoro nell'UE, nel periodo coperto dalla precedente strategia comunitaria (2002-2006), restano tuttavia da compiere ulteriori progressi.

Gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali rappresentano ancora un onere importante in termini sociali ed economici e le misure destinate a migliorare gli standards di salute e sicurezza sul luogo di lavoro possono determinare grandi vantaggi potenziali non solo per i datori di lavoro, ma anche per i singoli cittadini e per la società in generale.

Le dimensioni del problema sono illustrate dal numero di infortuni sul lavoro. Ogni anno si verificano oltre 4 milioni d'infortuni nell'UE. Se aggiungiamo gli infortuni che non determinano un'assenza dal lavoro ovvero le cui conseguenze si limitano ad un'assenza non superiore a 3 giorni, il numero totale stimato arriva ad oltre 6 milioni. Nel 2004 si sono verificati circa 4 400 infortuni mortali sul lavoro.

Le conseguenze degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali sono molteplici e complesse. Dal momento che i fattori connessi all'ambiente di lavoro rappresentano circa un terzo dei congedi malattia, si potrebbe in teoria ridurre l'assenza per malattia migliorando l'ambiente di lavoro.

Il costo totale rappresentato dagli infortuni sul lavoro e dalle malattie professionali non è equamente suddiviso tra i vari attori. Per le vittime degli infortuni, l'assenza dal lavoro significa un reddito più basso, in particolar modo se l'assenza si prolunga nel tempo. I costi determinati dalla perdita di reddito sono stimati a circa 1,18 mld. di euro e gli altri costi, quali spese sanitarie non rimborsate o spese per la riabilitazione hanno rappresentato nel 2000 e nell'UE-15 circa 0,18 mld. di euro¹.

¹ Analisi statistica dei costi socioeconomici degli infortuni sul lavoro nell'Unione europea, Eurostat.

I datori di lavoro sono confrontati a costi relativi a indennità di malattia, perdita di produttività e sostituzione del lavoratore assente, tutti elementi che possono avere conseguenze negative per quanto riguarda la posizione competitiva dell'azienda. L'onere che rappresentano gli infortuni e le malattie professionali va al di là dei costi dell'assenteismo. Soltanto una piccola parte dei costi risultati da un infortunio o un incidente è coperta da assicurazioni. Il rapporto tra il premio assicurativo e le perdite non assicurate va da 1:8 e 1:36². Si tratta del cosiddetto effetto iceberg, per cui la maggior parte delle perdite è non assicurata e nascosta.

Una categoria particolarmente colpita dai costi degli infortuni è quella delle piccole e medie imprese, dal momento che rappresenta da sola l'82% di tutte le lesioni e il 90% degli infortuni mortali³. L'impatto relativo è maggiore di quello sulle imprese più grandi, dal momento che lavoratori indispensabili non possono essere sostituiti facilmente o rapidamente e una breve interruzione dell'attività può comportare una perdita della clientela e di contratti importanti.

Parte dell'onere, quali i costi delle cure sanitarie, della riabilitazione e le prestazioni di sicurezza sociale per le vittime degli infortuni, è sostenuta dalla collettività. Nel corso dell'ultimo anno per il quale sono disponibili dati precisi (2000) il costo totale degli infortuni sul lavoro per l'economia europea è stato stimato a circa 55 mld. di euro, vale a dire lo 0,64% del PIL per l'UE-15 nel 2000⁴. Questa stima riguarda soltanto gli infortuni sul lavoro escludendo altri problemi sanitari connessi all'attività lavorativa. Secondo le indagini, questi problemi sono la causa di perdite ancora maggiori in termini di tempo di lavoro o costi connessi a cure sanitarie. In termini macroeconomici il costo degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali nell'UE-15 è compreso tra il 2,6% e il 3,8% f prodotto interno lordo (PIL). Secondo alcuni studi il costo stimato delle malattie professionali per lavoratore, è almeno tre volte maggiore del costo della prevenzione⁵.

Le lesioni e le malattie professionali hanno anch'esse diverse conseguenze **sociali**. Le lesioni causate dagli infortuni e dalle malattie professionali possono determinare un'incapacità temporanea o permanente di lavoro. Secondo il modulo ad hoc dell'Indagine sulle forze di lavoro del 1999 (IFL), circa il 5% delle vittime che si sono riprese dopo un infortunio sul lavoro non può reintegrare lo stesso posto di lavoro. Una limitazione delle possibilità di lavoro spesso incide sulle funzioni professionali e sulle reazioni psicologiche e comportamentali determinando l'esclusione sociale, che ha ripercussioni su più livelli e rappresenta un ulteriore costo per i sistemi di sicurezza sociale. Inoltre, alcuni gruppi, quali i lavoratori temporanei, gli immigrati, i disabili e i lavoratori più giovani e quelli più anziani, corrono un rischio maggiore per quanto riguarda le cattive condizioni di salute e di sicurezza sul luogo di lavoro.

² http://www.hse.gov.uk/costs/costs_overview/costs_overview.asp.

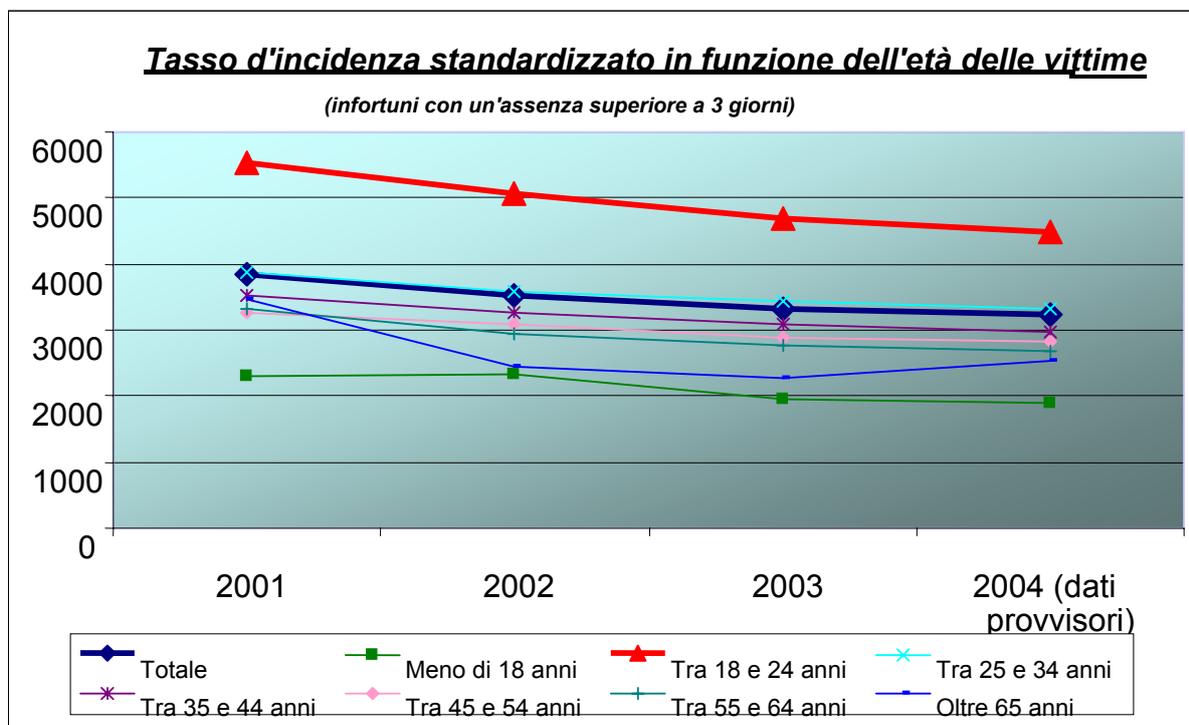
³ <http://sme.osha.europa.eu/>.

⁴ Analisi statistica dei costi socioeconomici degli infortuni sul lavoro nell'Unione europea, Eurostat.

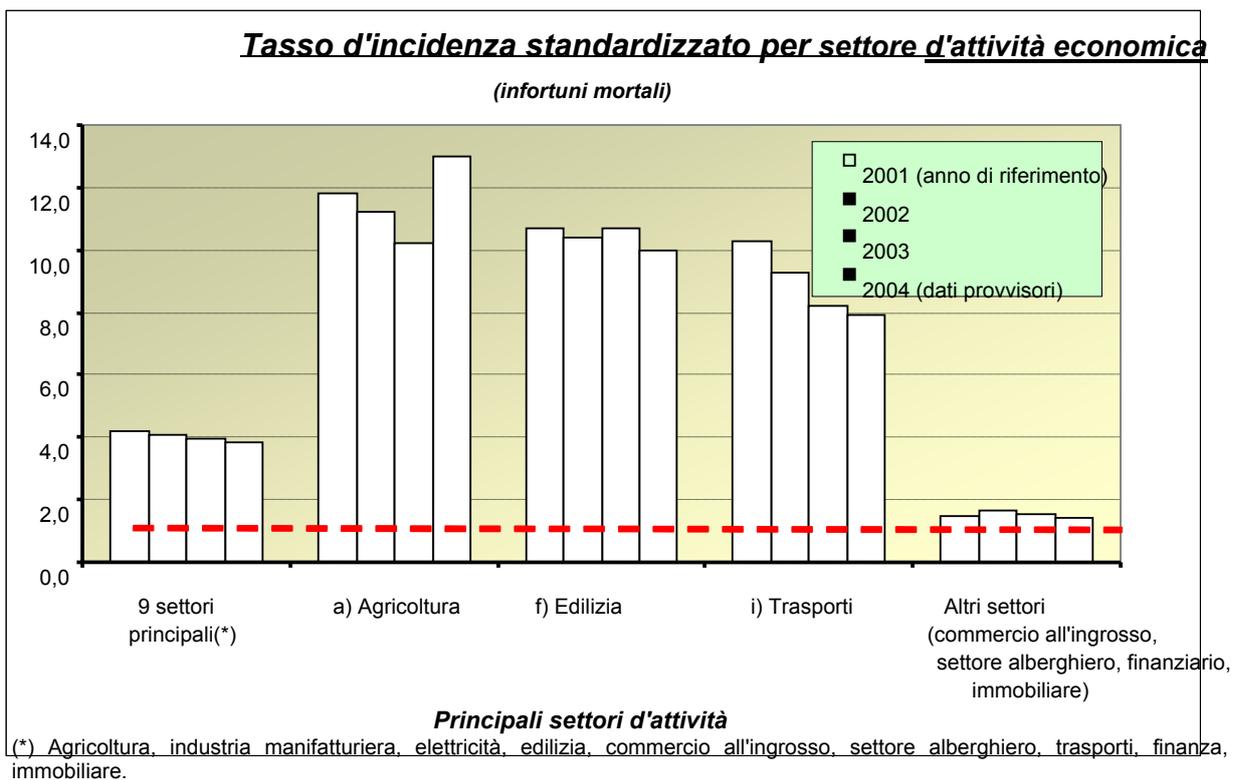
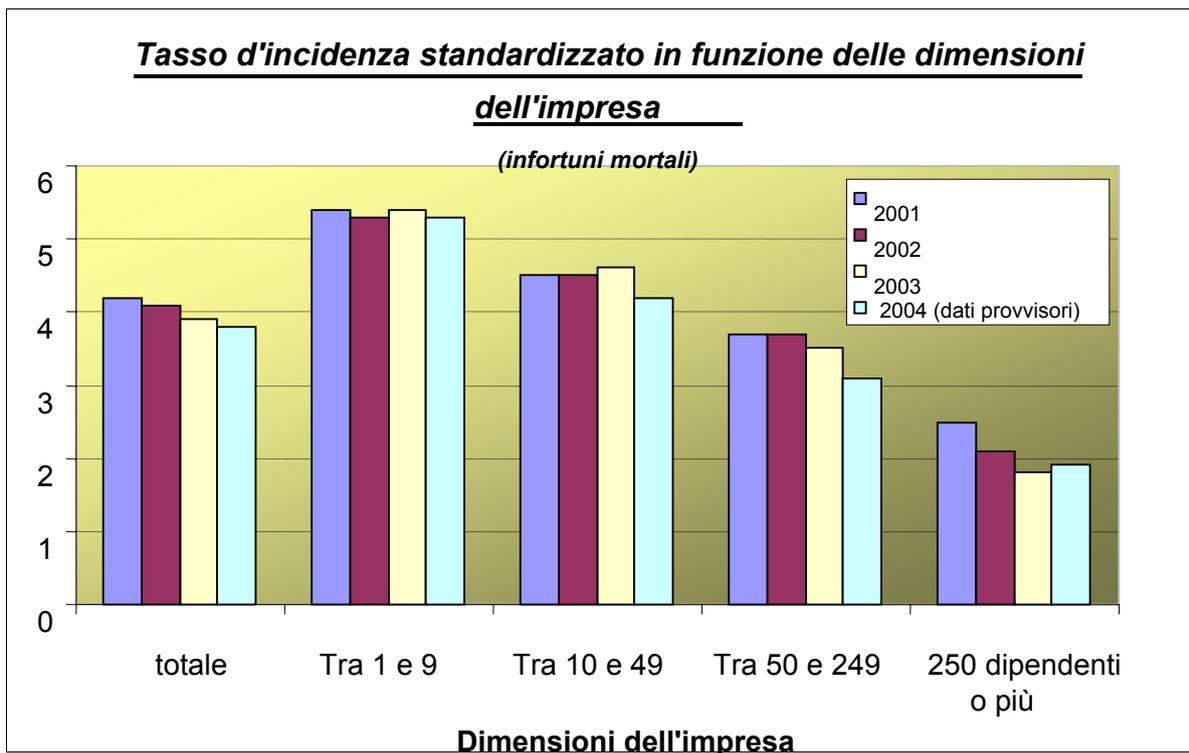
⁵ I costi delle cattive condizioni di lavoro, Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro.

2.2. Quali sono i rischi inerenti alla situazione iniziale?

Due tendenze sono state identificate quali rischi principali inerenti alla situazione attuale. La prima è connessa al fatto che la riduzione dei rischi occupazionali non è omogenea, alcune categorie di lavoratori, ad esempio i lavoratori giovani, sono sovraesposti a rischi occupazionali, alcune categorie d'impresе, ad esempio le PMI, sono più vulnerabili e alcuni settori registrano ancora tassi elevati di infortuni sul lavoro e di malattie professionali⁶.



⁶ Il tasso d'incidenza standardizzato è stato calcolato dando a ciascun settore lo stesso peso a livello nazionale e nell'Unione europea. Per una metodologia completa, vedere: metodologia European Statistics at Work (ESAW) - 2001.



Fonte: Eurostat

La seconda tendenza è legata all'evoluzione dei rischi professionali nel contesto di un'innovazione sempre più rapida e dei mutamenti della vita professionale.

Per quanto riguarda l'attuazione pratica della legislazione comunitaria in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro, esistono ancora differenze notevoli tra gli Stati membri. In molti Stati membri sono stati identificati punti deboli comuni quali le carenze in materia di definizione degli obiettivi e nel monitoraggio dei progressi realizzati per raggiungere gli obiettivi strategici.

2.3. Cosa succederebbe nel caso in cui fosse mantenuto lo statu quo?

In caso di mantenimento dello statu quo e nel caso in cui non sia prestata particolare attenzione alle sfide esistenti, la risposta alle nuove tendenze in materia di rischi, in termini di azioni strategiche generali e misure specifiche di prevenzione, potrebbe non essere sufficiente. Si potrebbe prevedere una situazione di stasi o, nell'ipotesi peggiore, un aumento dei tassi d'incidenza degli infortuni sul lavoro (in particolare nei settori ad alto rischio quali l'edilizia, l'agricoltura, i trasporti o i servizi sociali e sanitari), perdendo in tal modo l'occasione di alleggerire l'onere sociale ed economico rappresentato per l'UE dagli infortuni sul lavoro e dalle malattie professionali.

Mantenendo le differenze nell'attuazione pratica dei requisiti minimi delle direttive europee nell'UE significherebbe ostacolare la possibilità per le imprese europee di disporre di condizioni eque e potrebbe determinare una concorrenza basata su condizioni di lavoro di livello inferiore.

2.4. Qual è l'elemento trainante dell'azione?

Uno dei principali impegni della Strategia di Lisbona, vale a dire l'aumento dell'occupazione e della produttività grazie al rafforzamento della competitività, richiede un'intensificazione degli sforzi da parte di tutte le parti in causa per migliorare i risultati in materia di salute e di sicurezza sul luogo di lavoro a livello europeo. Il ruolo della salute e sicurezza sul luogo di lavoro è fondamentale per migliorare la competitività e la produttività delle imprese riducendo il costo degli infortuni, degli incidenti e delle malattie e promuovendo la motivazione della manodopera. A livello mondiale i fattori di rischio professionali rappresentano l'8,8% dell'onere connesso agli infortuni mortali e l'8,1% dei DALY⁷ dovuti a lesioni involontarie⁸. L'entità dell'onere imputabile alle malattie professionali è enorme e le sue cause sono molteplici e complesse. La portata del problema richiede una risposta integrata, coordinata e strategica, nonché la messa a punto di strategie nazionali da parte delle principali parti in causa nell'Unione europea.

3. Quali sono i principali obiettivi che devono essere raggiunti nell'ambito della strategia?

L'obiettivo della nuova strategia comunitaria continua ad essere quello di far partecipare tutti gli attori in modo da pervenire ad una salute e una sicurezza moderne, efficaci ed efficienti in Europa, il che comporterà una riduzione degli infortuni e delle malattie professionali e avrà un impatto positivo sull'occupabilità e sulle imprese. L'obiettivo principale della nuova strategia

⁷ DALYs – Anno di vita corretto per la disabilità. I DALY per una patologia sono la somma degli anni di vita potenzialmente perduti a causa di una mortalità prematura e degli anni di vita produttiva perduti a causa di una disabilità a seguito di infortunio.

⁸ Moving Knowledge of Global Burden into Preventive Action, Gerry J.M. Eijkemans, Jukka Takala, American Journal of Industrial Medicine.

è quello di ottenere una riduzione continua, sostenibile e omogenea degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali nell'UE:

- favorendo lo sviluppo e l'attuazione di strategie nazionali coerenti;
- adattando la legislazione ai cambiamenti del mondo del lavoro;
- stimolando l'impegno e la motivazione di un maggior numero di datori di lavoro e di lavoratori;
- adottare una nuova strategia nei confronti della salute sul luogo di lavoro nel contesto dell'evoluzione demografica;
- migliorare il monitoraggio dei progressi compiuti.

L'obiettivo generale è quello di una riduzione del 25% dei tassi d'incidenza degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali nell'UE nel corso del periodo 2007-2012.

4. Quali sono le principali opzioni strategiche per raggiungere gli obiettivi prefissati?

Per consolidare la cultura di prevenzione dei rischi e raggiungere gli obiettivi strategici, occorre associare più strumenti politici quali la legislazione, il dialogo social, misure progressive e buone prassi, la responsabilità sociale delle imprese, gli incentivi economici e l'integrazione delle pari opportunità. La nuova strategia comunitaria richiede un'azione da parte degli interessati a tutti i livelli: europeo, nazionale, locale e sul posto di lavoro. Nel momento in cui gli Stati membri mettono a punto le strategie nazionali devono definire obiettivi e priorità per l'azione nazionale e scegliere adeguati strumenti politici, basati su un'analisi pluridimensionale approfondita, che tiene conto dei fattori sociali, economici e ambientali.

Dal momento che esiste già una legislazione comunitaria integrata, l'azione a livello comunitario si concentrerà principalmente sull'aggiornamento e sulla semplificazione della normativa esistente senza ridurre gli attuali standard di protezione. Questo sforzo dovrebbe essere affiancato da interventi analoghi da parte degli Stati membri per semplificare la loro legislazione sulla salute e la sicurezza sul posto di lavoro. Per facilitare l'applicazione pratica della normativa, la Commissione continuerà i suoi lavori sulla definizione di linee guida non vincolanti. Essa favorirà un rafforzamento della cooperazione nel settore dell'applicazione della legislazione con la collaborazione del Comitato degli alti responsabili dell'ispettorato del lavoro (SLIC) che continuerà gli scambi di esperienze e buone prassi e interessandosi in misura maggiore dell'identificazione dei problemi pratici di attuazione che riguardano diversi Stati membri.

Per stimolare la motivazione dei datori di lavoro e dei lavoratori occorre mettere a punto strategie che comportano un cambiamento di atteggiamento rendendo la salute e la sicurezza parte integrante dell'istruzione e della formazione. Sarebbe inoltre opportuno fornire un sostegno mirato alle PMI. Inoltre è necessario garantire una migliore informazione e stimolare la consapevolezza sul luogo di lavoro con lo scambio delle buone prassi a livello pratico.

Una nuova strategia relativa alla salute sul luogo di lavoro nel contesto dell'evoluzione demografica dovrebbe prendere in considerazione misure destinate a garantire che le particolari esigenze di alcune categorie di lavoratori non vengano trascurate. Gli Stati membri sono invitati a definire strumenti strategici in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro

(OSH) che favoriscono la reintegrazione dei disabili nel mercato del lavoro, valutando i contributi sia dei lavoratori più giovani che dei lavoratori più anziani e rispondendo alle esigenze specifiche dei lavoratori migranti.

5. Impatto della strategia

5.1. Impatto economico

L'impatto della strategia in termini economici dovrebbe tradursi con una riduzione dei costi diretti e indiretti degli infortuni e dei problemi sanitari connessi all'attività lavorativa per quanto riguarda il lavoratore interessato, la sua famiglia, i datori di lavoro e la società.

In qualità di documento politico, la strategia non introduce nuovi requisiti specifici in materia di salute e sicurezza e pertanto non comporta costi supplementari per le imprese. Essa raccomanda di migliorare l'applicazione e l'attuazione della legislazione esistente. Il rispetto dei requisiti minimi contenuti nelle direttive dell'UE in tutto il territorio comunitario determinerà condizioni di parità e impedirà che la concorrenza sia basata su condizioni di lavoro di livello inferiore.

È difficile valutare l'impatto preciso, dal momento che la maggior parte delle azioni verrà intrapresa a valle e dipenderà dalla partecipazione delle parti in causa a vari livelli. Tuttavia, dal momento che l'obiettivo generale della strategia consiste nella riduzione del 25% del tasso di incidenza degli infortuni sul lavoro, i risultati previsti in termini economici consisteranno principalmente nella riduzione dei costi generali degli infortuni, dell'assenteismo e dell'onere rappresentato dalla malattia (spese per terapie e ricoveri ospedalieri). Qualora questo obiettivo venga raggiunto, sarà possibile evitare di perdere oltre 137,5 milioni di giornate lavorative per causa di infortuni sul lavoro e malattie professionali. Ridurre l'assenteismo significa ridurre i costi per i lavoratori, per i datori di lavoro e gli assicuratori e questo ha conseguenze direttive sulle economie nazionali, dati i costi della sicurezza sociale e dell'assicurazione malattia e la perdita di produzione risultante dalla riduzione della manodopera.

Un raffronto tra i costi stimati risultanti dalle malattie professionali con i costi della prevenzione dimostra un forte potenziale impatto economico positivo di una buona politica di prevenzione in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Secondo alcuni studi, i costi stimati delle malattie professionali, per ciascun lavoratore, sono almeno tre volte più elevati dei costi della prevenzione. Inoltre una politica efficace in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro comporta numerosi vantaggi per le imprese. Una cultura positiva della sicurezza rappresenta un elemento importante del mantenimento di un morale elevato tra i dipendenti e del loro impegno nei confronti dell'impresa. Essa inoltre aiuta di presentare favorevolmente l'impresa e di allacciare buoni rapporti con i partner commerciali.

5.2. Impatto sociale

Dal punto di vista sociale, una politica definita in un contesto strategico permette di cambiare la percezione dei rischi da parte dei lavoratori e dei datori di lavoro, grazie al processo di apprendimento e ad una migliore consapevolezza dei problemi e della maniera per affrontarli. La conseguente comprensione del ruolo della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro e il sincero impegno da parte dei lavoratori e dei datori di lavoro renderanno possibile andare oltre l'osservanza della normativa in materia offrendo l'opportunità di creare la soddisfazione personale e il benessere sul luogo di lavoro.

Le principali implicazioni a livello sociale della strategia in materia di occupazione e inclusione sociale per le varie categorie di lavoratori sono le seguenti:

- disabili: buone condizioni in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro potrebbero fare in modo che le vittime di infortuni o i malati cronici possano mantenere il posto di lavoro o reintegrarlo. Una rieducazione tempestiva, associata ad un intervento precoce evita l'aggravamento delle condizioni di salute e la perdita di capacità/motivazione per i lavoratori vittime di lesioni;
- lavoratori migranti: l'ambiente di lavoro può potenzialmente essere una delle principali piattaforme di integrazione dei lavoratori migranti. È essenziale adoperarsi affinché questa categoria sociale goda di tutti i benefici in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro, su base di parità, dal momento che questo si tradurrà con un impatto positivo per quanto riguarda l'integrazione, creando un sentimento di parità e partecipazione ed evitando l'emarginazione sociale;
- invecchiamento della manodopera: buone condizioni di salute e sicurezza sul luogo di lavoro avranno un impatto positivo sulla possibilità di prolungare la vita lavorativa aumentando la soddisfazione professionale e riducendo condizioni di lavoro stressanti e monotone che causano un deterioramento precoce delle condizioni di salute e pertanto un'uscita prematura dalla vita attiva;
- lavoratori giovani: una maggiore sensibilizzazione dei lavoratori giovani, spesso meno informati sui rischi professionali, avrà come conseguenza un migliore adattamento e una migliore partecipazione al mercato del lavoro da parte di questi lavoratori.

5.3. Impatto ambientale

Le politiche nel settore della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro potrebbero avere un impatto non solo a livello di luogo di lavoro, ma anche a livello ambientale. Le eventuali interazioni saranno prese in considerazione attentamente al momento dell'elaborazione delle singole politiche o delle soluzioni pratiche e le possibili sinergie saranno integrate nel processo decisionale.

6. In che modo i risultati e l'impatto della proposta saranno monitorati dopo l'attuazione?

Un sistema globale di controllo sarà messo a punto dalla Commissione per valutare e misurare i progressi compiuti per quanto riguarda le attività degli Stati membri e di altre parti interessate all'attuazione della strategia. La Commissione, assieme al Comitato consultivo per la sicurezza e la salubrità (CCSS), definirà un sistema comune per raccogliere e condividere informazioni sul contenuto delle strategie nazionali, sui risultati ottenuti in materia di obiettivi e sull'efficacia delle strutture di prevenzione.

La strategia sarà inoltre oggetto di un controllo da parte della Commissione, con l'aiuto degli indicatori statistici esistenti utilizzati nel contesto dei progetti ESAW⁹ ed EODS¹⁰, dell'Indagine sulla forza di lavoro e delle indagini sulle condizioni di lavoro. La Commissione esaminerà inoltre la possibilità di definire nuovi indicatori qualitativi per misurare gli sforzi compiuti per quanto riguarda l'attuazione delle iniziative previste nelle strategie nazionali.

⁹ European Statistics on Infortuni sul lavoro.

¹⁰ European Occupational Diseases Statistics.