



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 28.6.2021
SWD(2021) 149 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE
CONSULTAZIONE DEI PORTATORI DI INTERESSI - RELAZIONE
RIEPILOGATIVA

che accompagna il documento

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

Quadro strategico dell'UE in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro 2021-2027
Sicurezza e salute sul lavoro in un mondo del lavoro in evoluzione

{COM(2021) 323 final} - {SWD(2021) 148 final}

RELAZIONE RIEPILOGATIVA

1. INTRODUZIONE

La presente relazione riguarda le osservazioni e i contributi del pubblico, delle amministrazioni, delle associazioni e di altre organizzazioni (le "parti interessate") sul precedente quadro strategico dell'UE in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro (2014-2020) (il "quadro precedente"). Esamina inoltre i contributi per il nuovo quadro strategico dell'UE in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro (2021-2027) (il "nuovo quadro").

Per consentire un'ampia consultazione che raccogliesse i punti di vista e i pareri del pubblico e di tutte le parti interessate nei diversi consessi, anche attraverso una consultazione pubblica aperta (CPA), è stata concepita una **strategia di consultazione**. Scopo della consultazione era fare il punto sulla qualità e sull'attuazione del precedente quadro strategico e sostenere il nuovo quadro fornendo contributi agli orientamenti strategici dell'UE per il periodo 2021-2027 in questo settore. Il processo di consultazione si è basato sulla **mappatura delle parti interessate** che ha individuato le parti interessate seguenti:

- il comitato consultivo per la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro (CCSS);
- il comitato degli alti responsabili dell'ispettorato del lavoro (SLIC);
- autorità nazionali (ministeri del lavoro/affari sociali, istituti nazionali per la salute e la sicurezza sul lavoro, ispettorati del lavoro ecc.);
- parti sociali a livello degli Stati membri e dell'UE;
- datori di lavoro, compresi le microimprese, le piccole e medie imprese e i lavoratori;
- istituti accademici/di ricerca;
- professionisti della salute e della sicurezza sul lavoro (SSL) (esperti/consulenti privati, servizi esterni di protezione e prevenzione in materia di SSL, reti di SSL, ecc.); e
- altri gruppi, come le organizzazioni pubbliche di assicurazione.

La strategia di consultazione mirava a raccogliere contributi attraverso vari **metodi e strumenti di consultazione**, in particolare:

- i pareri e le posizioni delle principali parti interessate in materia di SSL (quali il CCSS, lo SLIC e i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori dell'UE), nonché il parere delle istituzioni dell'UE (Consiglio e Parlamento europeo);
- uno studio esterno per fare il punto sul quadro precedente¹;
- i risultati della consultazione pubblica aperta²;
- le osservazioni sulla tabella di marcia;
- gli scambi regolari con le parti interessate e contributi ad hoc delle parti interessate.

I contributi ricevuti hanno confermato il forte sostegno del pubblico e delle parti interessate a favore di un nuovo quadro, nonché l'importanza di obiettivi comuni e di un'azione coordinata per mobilitare tutti gli attori attorno allo stesso obiettivo, ossia il miglioramento della salute e della

1 In parallelo sarà pubblicato un documento di lavoro dei servizi della Commissione distinto che presenta, tra l'altro, i risultati dello studio: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24123&langId=en>.

2 Nell'ambito dello studio summenzionato, sarà pubblicata una relazione distinta sulla consultazione che tratterà una panoramica più completa dei contributi ricevuti nell'ambito della consultazione pubblica aperta.

sicurezza sul lavoro. Tali contributi sono stati presi in considerazione nella comunicazione³, cui è acclusa la presente relazione. La comunicazione individua le principali questioni prioritarie e le azioni concrete che potrebbero essere intraprese. Non sono stati presi in considerazione i contributi che andavano al di là dell'ambito di competenza dell'UE.

2. METODOLOGIA

Le parti interessate hanno avuto l'opportunità di esprimere commenti online sulla tabella di marcia⁴ per il nuovo quadro utilizzando un campo di testo libero. Hanno inoltre avuto la possibilità di partecipare a una consultazione pubblica aperta inviando le loro osservazioni tramite un questionario online. La Commissione ha altresì ricevuto contributi dalle parti interessate attraverso scambi regolari e contributi ad hoc. Alcune delle attività di consultazione sono state svolte da un contraente esterno per conto della DG Occupazione, affari sociali e inclusione (DG EMPL).

La consultazione pubblica aperta prevedeva un insieme di domande a risposta "chiusa" (in cui i rispondenti hanno scelto tra una selezione predeterminata di risposte) e domande "aperte" (in cui erano liberi di scrivere qualunque risposta). Ai partecipanti è stato assegnato un limite di 500 caratteri per tutte le domande ad eccezione delle domande 23 e 25, per le quali erano ammesse risposte di 2 500 caratteri.

I risultati della consultazione pubblica aperta, le osservazioni sulla tabella di marcia e gli altri contributi sono stati analizzati in termini quantitativi e qualitativi. Per quanto riguarda le osservazioni sulla tabella di marcia e gli altri contributi, nell'analisi ai fini della presente relazione sono state prese in considerazione solo le questioni menzionate almeno due volte dalle parti interessate. Nei casi in cui non è stato fatto riferimento a un particolare gruppo di parti interessate, ciò significa che le questioni indicate sono state sollevate da vari gruppi di parti interessate, che non costituiscono la maggioranza.

Per individuare i temi/le questioni rilevanti per il nuovo quadro, per la consultazione pubblica aperta sono stati utilizzati MS Excel e strumenti di analisi testuale, mentre si è fatto ricorso all'analisi manuale per le osservazioni sulla tabella di marcia e gli altri contributi. Se del caso, le risposte a testo libero sono state raggruppate tematicamente per determinare la frequenza approssimativa delle questioni sollevate nelle stesse. Ciò ha richiesto un certo grado di interpretazione.

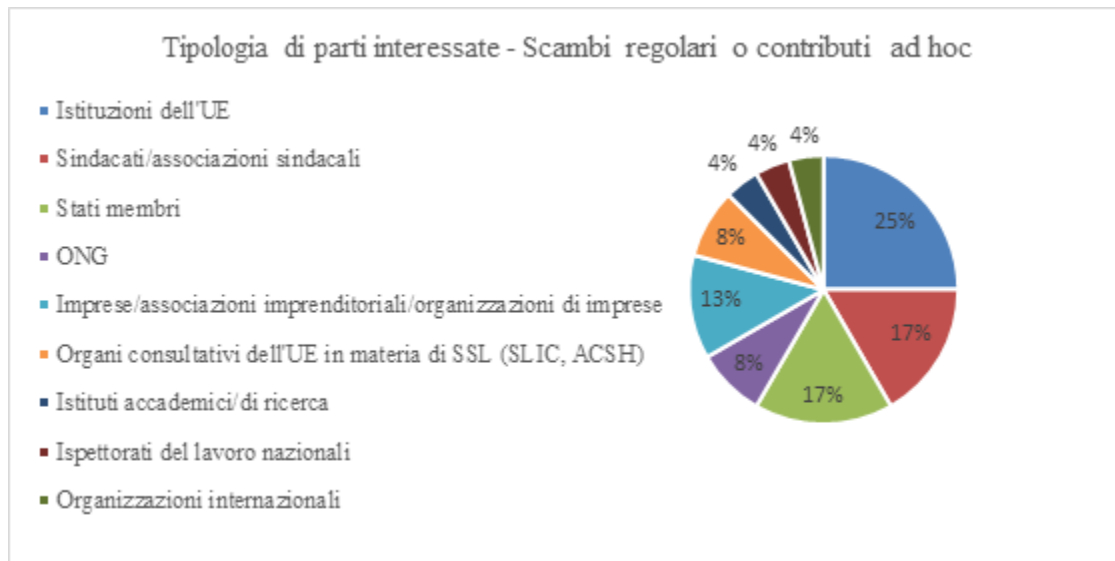
3. CONTRIBUTI RICEVUTI TRAMITE SCAMBI REGOLARI CON LE PRINCIPALI PARTI INTERESSATE OPPURE SU BASE AD HOC

Tra giugno 2019 e febbraio 2021 sono pervenuti oltre 20 contributi sul nuovo quadro mediante scambi regolari o contributi ad hoc. Il Parlamento europeo (PE) e il Consiglio hanno fornito il 25 % dei contributi, mentre i singoli Stati membri e i sindacati/associazioni sindacali hanno fornito ciascuno il 17 % dei contributi. I contributi sono pervenuti anche da

³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: "Quadro strategico dell'UE in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro 2021-2027 — - Sicurezza e salute sul lavoro in un mondo del lavoro in evoluzione".

⁴ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12673-Salute-e-sicurezza-sul-lavoro-Quadro-strategico-dellUE-2021-2027-_it.

imprese/associazioni imprenditoriali (13 % di tutti i contributi), da organizzazioni non governative (ONG) (8 %) e da organi consultivi dell'UE in materia di SSL (CCSS e SLIC) (8 %). Le organizzazioni internazionali, gli ispettorati nazionali del lavoro e gli istituti accademici/di ricerca hanno fornito ciascuno il 4 % dei contributi.



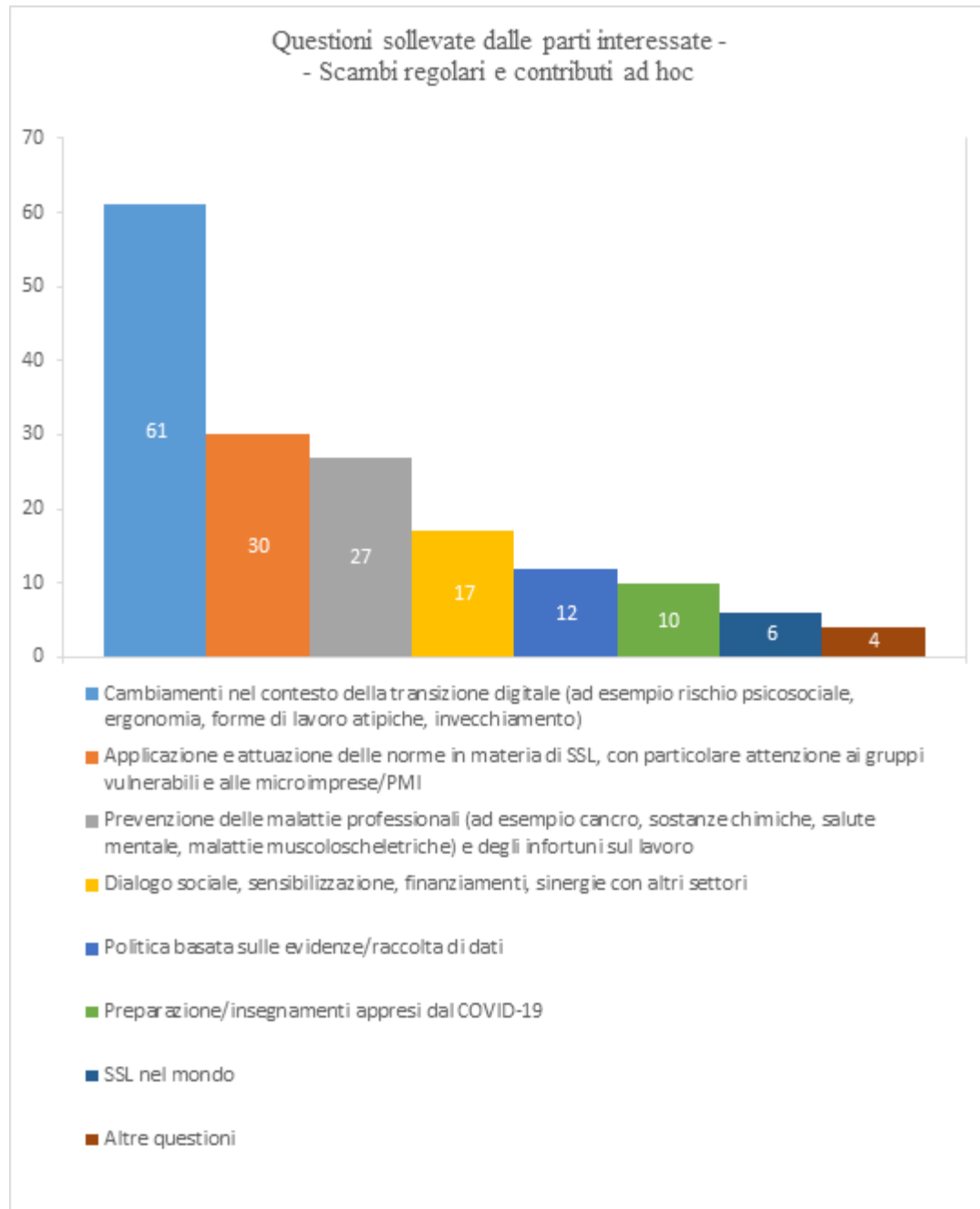
La questione sollevata più di frequente nei contributi delle parti interessate riguarda **l'evoluzione del mondo del lavoro** dovuta agli effetti combinati del progresso tecnologico, dei cambiamenti demografici, dei cambiamenti climatici e della globalizzazione. La maggior parte dei contributi in questo contesto ha fatto riferimento al **rapido invecchiamento della popolazione dell'UE** e alla necessità di integrare i lavoratori più anziani per garantire loro una vita lavorativa produttiva, sana e lunga. Molti di questi contributi trattano anche la necessità di politiche efficaci di **ritorno al lavoro** per le disoccupate da un periodo di tempo piuttosto lungo. Altri contributi su questo tema citano i maggiori rischi derivanti dalla rapida digitalizzazione e dalle nuove forme di lavoro, due tendenze che sono state accelerate dalla pandemia. Tali rischi comprendono i **rischi ergonomici** e **psicosociali**, i rischi per la SSL nelle **forme di lavoro atipiche** e i rischi legati al **lavoro a domicilio**.

La maggior parte delle parti interessate ha inoltre fatto riferimento alla necessità di sostenere **l'applicazione delle norme in materia di SSL**, in particolare nelle **microimprese** e nelle **piccole e medie imprese**, e all'esigenza di migliorare **l'applicazione di tali norme**. In questo settore, la questione sollevata più di frequente nelle consultazioni con le parti interessate riguarda la necessità di garantire la tutela della SSL per i **gruppi vulnerabili**.

Un'altra questione ritenuta importante dalle parti interessate è la **prevenzione delle malattie professionali** (in particolare il cancro e la necessità di aggiornare continuamente la legislazione in questo settore) e degli **infortuni sul lavoro**.

Le parti interessate hanno inoltre sottolineato la necessità di sostenere l'attuazione delle norme in materia di SSL mediante: i) il **dialogo sociale**; ii) la **sensibilizzazione**; iii) i **finanziamenti** dell'UE e nazionali; e iv) il **miglioramento delle sinergie** con altri settori (in particolare la legislazione sulle sostanze chimiche). Hanno altresì menzionato l'esigenza di migliorare i **dati statistici in materia di SSL** e la **base di conoscenze comprovate** in materia di SSL, concentrandosi maggiormente sulla **scienza** e sulla **ricerca**.

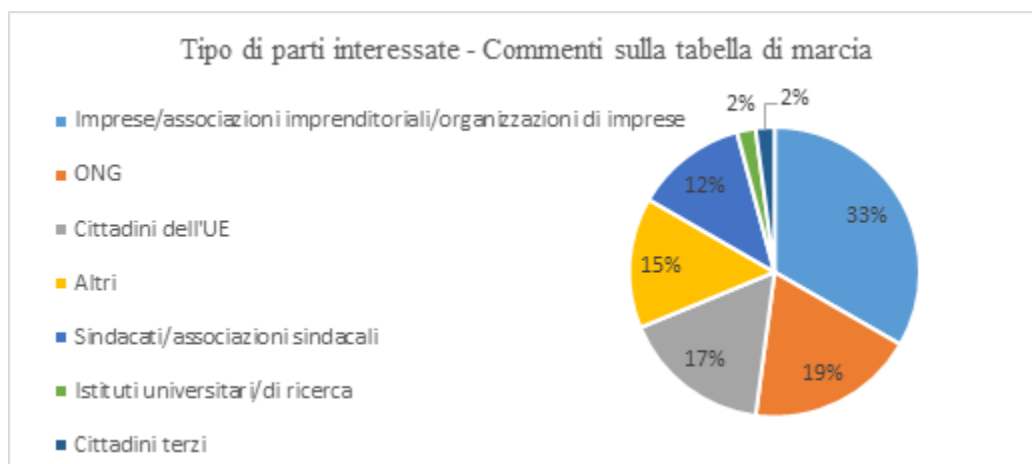
Le parti interessate non aziendali hanno inoltre affermato che è importante **trarre insegnamenti** dall'attuale pandemia e migliorare la **SSL in tutto il mondo**. Varie parti interessate hanno poi sottolineato **i rischi specifici in materia di SSL** in alcune professioni o alcuni settori economici, nonché la necessità di **rafforzare le capacità in materia di SSL** a vari livelli.



4. OSSERVAZIONI SULLA TABELLA DI MARCIA

Tra il 29 ottobre e il 26 novembre 2020, 49 parti interessate, che rappresentavano una grande varietà di settori, hanno espresso le loro osservazioni online sulla tabella di marcia della Commissione. La maggior parte delle risposte è pervenuta da imprese e associazioni imprenditoriali (33 %), seguite dalle ONG e dal pubblico (19 % ciascuno), da altri tipi di parti

interessate (15 %), da sindacati/associazioni sindacali (12 %) e da istituti universitari/di ricerca (2 %).



Le questioni sollevate più di frequente dalle parti interessate sono state: i) la **prevenzione delle malattie professionali e degli infortuni sul lavoro**; e ii) la richiesta di affrontare le malattie professionali (in particolare il cancro) e gli infortuni sul lavoro nel nuovo quadro. Diverse parti interessate non aziendali hanno sottolineato l'importanza di: i) aggiornare costantemente i **valori limite di esposizione professionale vincolanti**; e ii) integrare la direttiva sugli agenti cancerogeni e mutageni (**ACM**), anche per quanto riguarda i nanomateriali e le sostanze reprotossiche. D'altro canto, diverse parti interessate del settore hanno chiesto: i) attività e strutture per aiutare le imprese ad adattarsi a valori limite di esposizione professionale obbligatori più rigorosi; e ii) una moratoria sui valori limite di esposizione professionale vincolanti più rigorosi fino al 2022 a causa della pandemia. In tale contesto un'altra questione importante sollevata dalle parti interessate, principalmente dai sindacati, è la necessità di combattere la **violenza e le molestie sessuali e psicologiche sul luogo di lavoro**. Nel quadro dell'attenzione particolare dedicata agli infortuni sul lavoro e alle malattie professionali, diverse parti interessate hanno proposto di collegare il nuovo quadro alla campagna globale "**Zero vittime**"⁵ (Vision Zero) volta ad azzerare i decessi connessi al lavoro nell'UE.

Le parti interessate hanno inoltre espresso grande preoccupazione per i **cambiamenti nel mondo del lavoro** causati dalla rapida adozione delle nuove tecnologie, dai cambiamenti demografici, dalle nuove modalità di organizzazione del lavoro e dai cambiamenti climatici. La maggior parte dei contributi in questo settore ha fatto riferimento ai **rischi ergonomici e psicosociali**. Molte parti interessate hanno chiesto di affrontare con urgenza la questione delle malattie muscoloscheletriche a causa dell'aumento del telelavoro, auspicando una risposta incentrata sulla prevenzione e sull'adeguamento delle politiche. Alcune parti interessate hanno chiesto strumenti giuridici adeguati per affrontare i rischi psicosociali sul luogo di lavoro. Inoltre diverse parti interessate hanno espresso preoccupazioni in merito agli **anziani**, tra cui: i) la necessità di migliorare le politiche di **ritorno all'occupazione**; e ii) i rischi in materia di SSL nelle **forme di occupazione atipiche**.

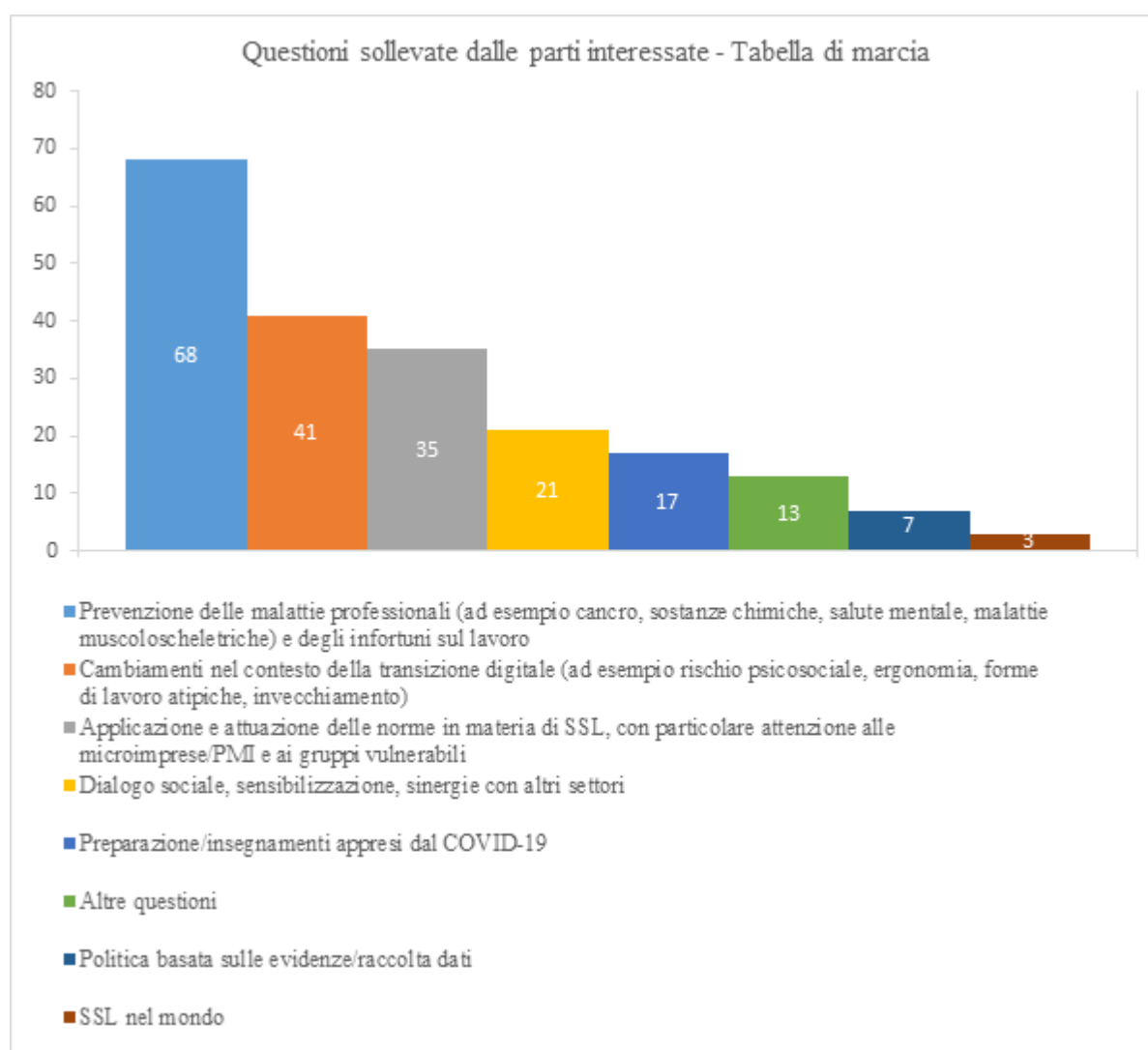
La maggior parte delle parti interessate ha menzionato l'importanza di sostenere l'**applicazione delle norme in materia di SSL** (in particolare nelle microimprese e nelle

⁵ <http://visionzero.global/>.

piccole e medie imprese) e di migliorare l'**attuazione** rafforzando le risorse a disposizione degli ispettorati del lavoro. In tale contesto, le parti interessate non aziendali hanno sottolineato la necessità di garantire che le norme in materia di SSL siano applicate anche ai **gruppi vulnerabili**, quali: i) giovani, donne, stagionali e migranti; ii) lavoratori con disabilità/malattie; e iii) lavoratori in prima linea (ad esempio nel settore sanitario).

Molte parti interessate hanno inoltre menzionato l'importanza del **dialogo sociale**, della **sensibilizzazione** e del **miglioramento delle sinergie** con **altri settori** (in particolare quelli delle sostanze chimiche, dell'ambiente e della sanità pubblica). Le parti interessate hanno poi sottolineato l'importanza di integrare nel nuovo quadro **gli insegnamenti tratti dalla pandemia**, specialmente in relazione alle malattie muscoloscheletriche, alle forme di lavoro atipiche e all'aumento dei problemi di salute mentale. Alcune parti interessate hanno chiesto il riconoscimento della COVID-19 come malattia professionale.

Un'altra questione importante sollevata dalle parti interessate è stata la necessità di migliorare i **dati statistici in materia di SSL** e la **base di conoscenze comprovate in materia di SSL**. Varie parti interessate hanno anche indicato la necessità di rafforzare la cooperazione internazionale in materia di SSL e di fissare **requisiti e obiettivi minimi in materia di SSL** a livello mondiale e dell'UE.



5. COMMENTI EMERSI DALLA CONSULTAZIONE PUBBLICA APERTA

La consultazione pubblica aperta⁶ si è svolta dal 7 dicembre 2020 al 1° marzo 2021, con 355 rispondenti che hanno risposto al questionario sul quadro strategico dell'UE precedente e futuro. I rispondenti alla consultazione pubblica aperta provenivano da 26 Stati membri dell'UE e da sette paesi terzi.



Il 64 % dei rispondenti alla consultazione pubblica aperta si è detto fortemente d'accordo o d'accordo sul fatto che la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro nel proprio paese/nell'UE siano complessivamente migliorate dal 2014. Tale opinione è risultata più diffusa tra i rispondenti che rappresentavano i datori di lavoro e le associazioni dei datori di lavoro (l'83 % dei quali era d'accordo o fortemente d'accordo) e inferiore per i rispondenti che rappresentavano le associazioni dei lavoratori (il 48 % dei quali era d'accordo o fortemente d'accordo).

La maggior parte dei rispondenti ha ritenuto che il quadro precedente abbia contribuito "in larga misura" (15 %) o "in una certa misura" (54 %) al miglioramento della salute e della sicurezza sul lavoro a livello dell'UE. Secondo un numero leggermente inferiore di intervistati il quadro precedente ha invece contribuito "in larga misura" (9 %) o "in una certa misura" (54 %) al miglioramento della salute e della sicurezza sul lavoro a livello nazionale. Meno della metà dei rispondenti ha indicato che il quadro ha contribuito "in larga misura" (6 %) o "in una certa misura" (43 %) al miglioramento della salute e della sicurezza a *livello regionale* e "in larga misura" (8 %) o "in una certa misura" (43 %) al miglioramento della salute e della sicurezza a *livello del luogo di lavoro*.

Secondo i rispondenti, la massima priorità nel quadro precedente era quella di affrontare questioni quali l'invecchiamento della forza lavoro e l'emergere di nuovi rischi. Il 90 % degli intervistati ha dichiarato che tale questione era molto importante o importante.

I pareri sono risultati divergenti sull'effettiva realizzazione di progressi nelle azioni nell'ambito dei sette obiettivi strategici del quadro precedente. Per ciascun obiettivo

⁶ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12673-EU-Strategic-Framework-on%20Health-and-Safety-at-Work-2021-2027-/public-consultation_it.

strategico, la metà o meno della metà dei rispondenti è d'accordo sul fatto che: i) sono stati compiuti buoni progressi in relazione a ciascuna azione; ii) l'azione ha prodotto risultati tangibili; iii) le azioni erano pertinenti rispetto alle priorità nel settore della SSL; e iv) le opportune parti interessate sono state coinvolte nello sviluppo dell'azione. Nella maggior parte dei casi, sono risultati più numerosi i rispondenti che si sono detti d'accordo sul fatto che siano stati compiuti progressi in questi settori, rispetto a quelli che non lo erano.

Nel confrontare le risposte a ciascuno dei sette obiettivi strategici, gli intervistati hanno espresso i pareri più positivi in merito ai progressi compiuti nell'ambito del primo obiettivo strategico (revisione delle strategie nazionali in materia di SSL) e del secondo obiettivo strategico (agevolazione dell'adempimento degli obblighi di legge in materia di SSL). I rispondenti hanno ritenuto che il quinto obiettivo (affrontare l'invecchiamento della forza lavoro, i nuovi rischi emergenti e le malattie professionali e occupazionali) fosse il più pertinente tra gli obiettivi strategici, seguito dal primo, dal secondo e dal sesto obiettivo (migliorare la raccolta dei dati). Il primo, il secondo e il quinto obiettivo sono stati percepiti come quelli che hanno prodotto i risultati più tangibili.

Secondo i rispondenti i minori progressi e la minore evidenza di risultati tangibili si sono avuti nell'ambito del quarto obiettivo (semplificazione della legislazione) e del settimo obiettivo (migliorare la cooperazione internazionale). È degno di nota il fatto che questi due obiettivi sono stati percepiti anche come i meno pertinenti.

Per quanto riguarda il primo obiettivo strategico, circa la metà dei rispondenti alla consultazione (53 %) ha dichiarato che sono stati compiuti buoni progressi, mentre il 20 % si è detto non d'accordo. La stessa percentuale (53 %) concorda sul fatto che le azioni nell'ambito del primo obiettivo strategico fossero pertinenti alle priorità nel settore della SSL, mentre il 39 % ha convenuto che tali azioni coinvolgessero le opportune parti interessate e il 41 % è d'accordo sul fatto che esse hanno portato a risultati tangibili.

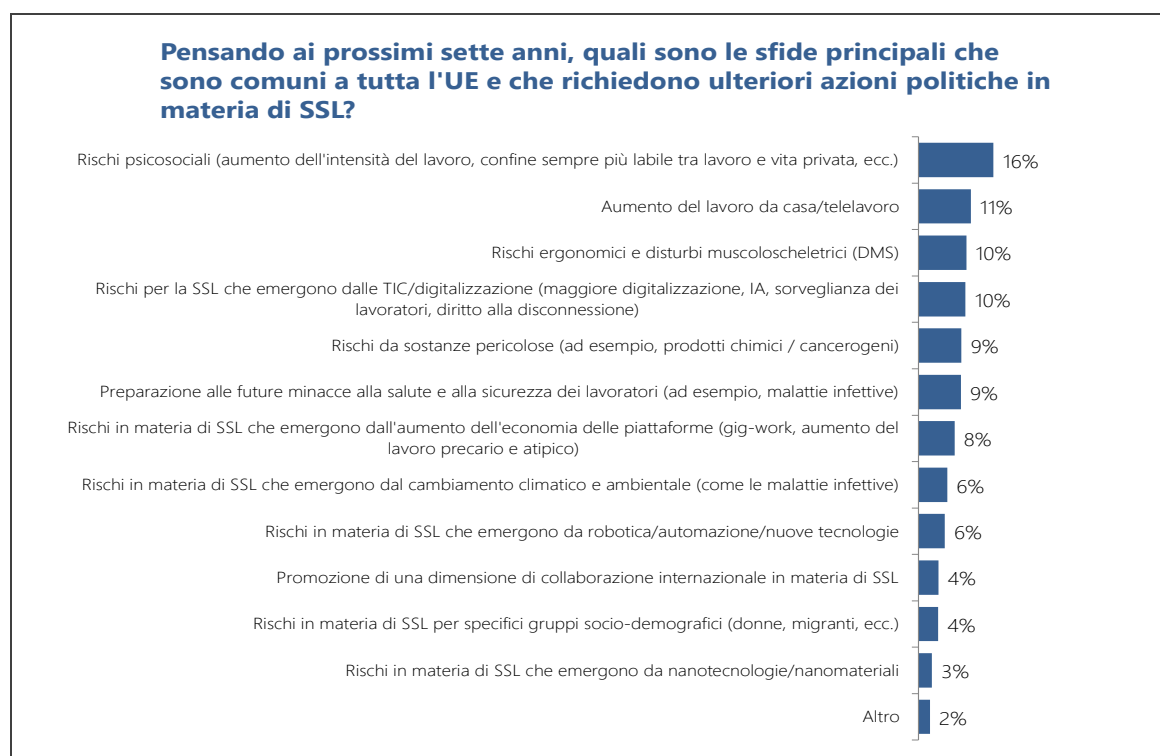
Tra coloro che hanno risposto alla consultazione pubblica aperta, il 35 % ritiene che i datori di lavoro siano stati coinvolti "troppo poco" nell'ideazione del quadro precedente, mentre il 33 % è dell'opinione che le organizzazioni dei lavoratori siano troppo poco coinvolte. Secondo un altro 33 % il coinvolgimento dei professionisti della SSL è stato troppo limitato, mentre il 31 % ritiene che le organizzazioni dei datori di lavoro siano state coinvolte in misura troppo limitata.

I partecipanti hanno menzionato i seguenti ostacoli principali al conseguimento degli obiettivi del quadro precedente: i) personale e fondi limitati (indicati dal 41 %); ii) mancanza di interesse tra i datori di lavoro (indicata dal 35 %); e iii) scarsa consapevolezza/comprendimento della SSL tra le principali parti interessate (indicata dal 34 %).

La maggior parte dei rispondenti (68 %) è favorevole a un quadro aggiornato o adattato, mentre l'11 % ritiene che un quadro successivo dovrebbe rimanere sostanzialmente lo stesso replicando quello del 2014-2020. Un numero molto ridotto di rispondenti (< 1 %) è favorevole ad abbandonare il quadro, mentre il 14 % ritiene che il modello attuale del quadro debba essere fondamentalmente modificato.

I rispondenti ritengono che le due sfide più importanti in materia di SSL che devono essere affrontate nei prossimi sette anni siano i rischi psicosociali e la tendenza a un aumento del lavoro a domicilio.

Principali sfide comuni nell'UE che richiedono un'ulteriore azione politica in materia di SSL



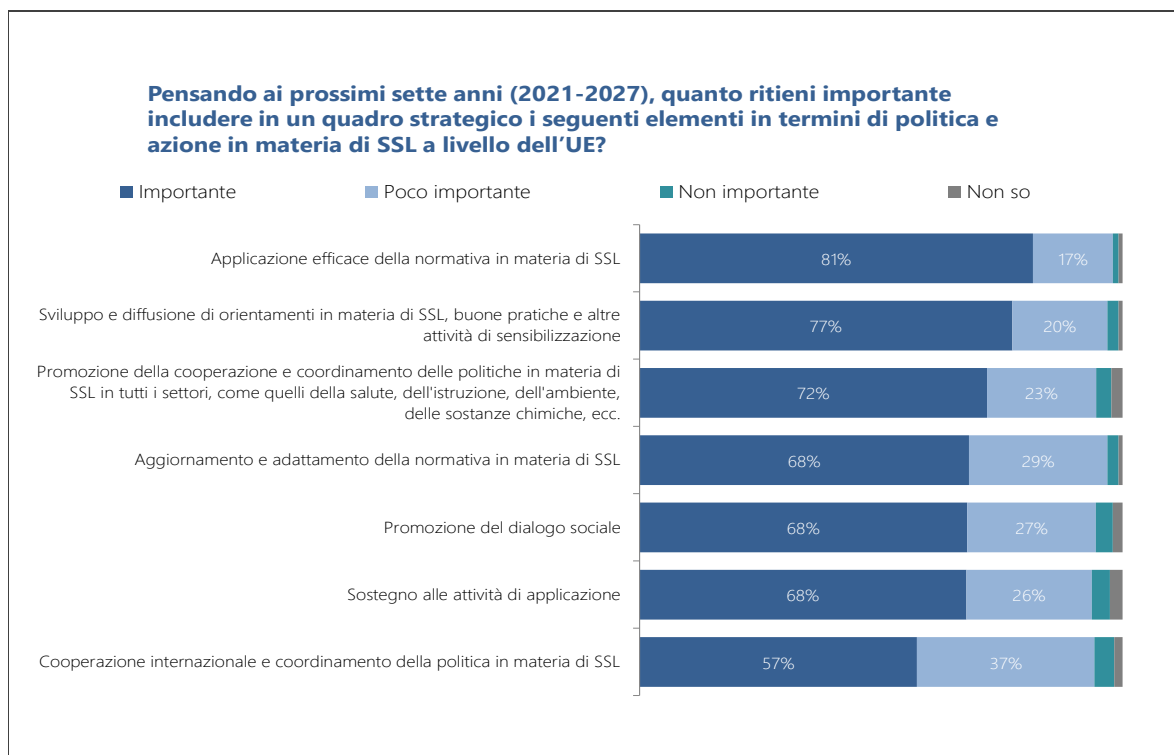
Tutti i rispondenti (n=349)

Fonte: Relazione sulla consultazione tratta da uno studio esterno

I partecipanti alla consultazione pubblica aperta hanno inoltre suggerito i **seguenti principali settori di interesse per il futuro quadro**:

- applicazione efficace della legislazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro;
- elaborazione e diffusione di orientamenti, buone pratiche e altre attività di sensibilizzazione in materia di SSL; e
- promozione della cooperazione e del coordinamento delle politiche in materia di salute e sicurezza sul lavoro in tutti i settori strategici, come sanità, istruzione, ambiente, sostanze chimiche ecc.

Principali settori politici e di azione in materia di SSL a livello dell'UE da includere nel futuro quadro



Valori inferiori al 5 % non visualizzati.

Tutti i rispondenti (n=342-346)

Fonte: Relazione sulla consultazione tratta da uno studio esterno