



# STORIA DELLA LEGISLAZIONE EUROPEA IN MATERIA DI SSL



**SICUREZZA E IGIENE NEGLI AMBIENTI DI LAVORO**

*Prof. Claudio Pantanali, PhD*

*cpantanali@units.it*

A map of Europe is shown on the left side of the slide, with various countries shaded in different shades of blue. A solid yellow rectangle is positioned in the top right corner of the slide.

# Introduzione

Perché ripercorrere la storia della normativa europea?

## « *Historia magistra vitae* »

- ▶ Salute e sicurezza sul lavoro: un tema fondamentale
- ▶ 27 Paesi membri e 240 milioni di lavoratori
- ▶ Un lavoratore muore ogni 3 minuti e mezzo
- ▶ Costi umani ed economici
- ▶ Armonizzazione: fra Paesi membri
- ▶ Armonizzazione: fra materia sociale e materia economica
- ▶ “Frigidità sociale”

# Le origini

## 1951: Comunità Economica del Carbone e dell'Acciaio (CECA)

- ▶ 6 Paesi fondatori: Francia, Germania occidentale, Belgio, Lussemburgo, Paesi Bassi, Italia
- ▶ Riduzione della sovranità dei singoli Stati per un bene collettivo
- ▶ Creazione dell'Alta autorità della CECA
- ▶ Creazione di un mercato comune
- ▶ Art. 3: «Promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera, permettendone l'eguagliamento nel progresso»
- ▶ Promozione di attività di ricerca
- ▶ Creazione di un primo quadro normativo



# Trattati di Roma

## 1957: Comunità Europea dell'Energia Atomica (CEEa o Euratom)

- ▶ Coordinare i programmi di ricerca sull'energia nucleare
- ▶ Garantirne un uso pacifico
- ▶ Art. 30: La Commissione ha il compito di « *istituire nella Comunità norme fondamentali relative alla protezione sanitaria della popolazione e dei lavoratori contro i pericoli derivanti dalle radiazioni ionizzanti* »
  - a) *Dosi massime ammissibili*
  - b) *Esposizioni e contaminazioni massime ammissibili*
  - c) *Principi fondamentali di sorveglianza sanitaria*
- ▶ Art. 30: « *Previo parere di un gruppo di personalità designate dal comitato scientifico tra gli esperti degli Stati membri* »



# Trattati di Roma

## 1957: Comunità Economica Europea (CEE)

- ▶ Introduzione di diverse disposizioni singolari in materia sociale
  - ❖ *Libera circolazione dei lavoratori (artt. 48/51)*
  - ❖ *Avvicinamento delle normative nazionali (art. 100)*
  - ❖ *Disposizioni sociali in senso proprio (artt. 117/122)*
  - ❖ *Formazione professionale (art. 128)*
  - ❖ *Comitato economico e sociale (artt. 193/198)*
- ▶ Art. 117: « necessità di promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera, permettendone la parificazione nel progresso »
- ▶ La Commissione vede la necessità dell'armonizzazione dei sistemi sociali e delle normative nazionali, da attuare « verso l'alto »
  - ❖ *Occupazione*
  - ❖ *Diritto al lavoro*
  - ❖ *Igiene del lavoro*
  - ❖ *Libertà di circolazione dei lavoratori*
  - ❖ *Sicurezza sociale*
  - ❖ *Protezione contro gli infortuni e le malattie professionali*
  - ❖ *Diritto sindacale e trattative collettive tra datori di lavoro e lavoratori*



# Trattati di Roma

## 1957: Comunità Economica Europea (CEE)

- ▶ Promozione di un mercato comune
  - ❖ « Unione sempre più stretta fra i popoli europei »
  - ❖ « Sviluppo armonioso e miglioramento sempre più rapido del tenore di vita »
- ▶ Titolo III: le 4 libertà fondamentali, ovvero la libera circolazione di
  - ❖ Merci
  - ❖ Capitali
  - ❖ Servizi
  - ❖ Persone
- ▶ Lotta alla disoccupazione
  - ❖ Distribuzione eterogenea
  - ❖ Abolizione delle formalità doganali
  - ❖ Tutela dei lavoratori estesa ai lavoratori migranti
  - ❖ Ridistribuzione dell'occupazione nella Comunità
  - ❖ Crescita economica



# Crescita sociale: coscienza o interesse?

## Teorie funzionaliste

- ▶ Raccomandazioni: strumenti labili e senza condizionamento
- ▶ Pace e prosperità sono obiettivi comuni
- ▶ Intergovernativismo: gli interessi economici dei singoli sono un ostacolo all'armonizzazione sociale
- ▶ Cooperazione = Profitto
- ▶ Teorie funzionaliste
- ▶ Spillover (tracimazione): la collaborazione si espande in modo naturale in altri settori





# Gli anni '70

Lo sviluppo della normativa

# Gli anni '70

## 1974-1982: Primo Programma d'azione in materia sociale

- ▶ Necessità di una normativa vincolante basata su azioni prioritarie
  - ❖ *Inserimento degli aspetti di sicurezza nelle varie fasi della progettazione, produzione ed operazione*
  - ❖ *Definizione dei limiti di esposizione per i lavoratori, in relazione alle sostanze inquinanti e pericolose presenti, o probabilmente presenti, sul luogo di lavoro*
  - ❖ *Monitoraggio più esteso della sicurezza e della salute dei lavoratori*
  - ❖ *Eziologia degli infortuni e delle malattie e valutazione dei rischi correlati al lavoro*
  - ❖ *Coordinamento e promozione della ricerca sulla sicurezza e salute professionale*
  
- ▶ Sollecitazione da parte della Commissione per l'istituzione di tre nuovi organismi
  - ❖ *Comitato consultivo per la sicurezza, l'igiene e la tutela della salute (1974)*
  - ❖ *Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (1975)*
  - ❖ *Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (1975)*
  
- ▶ Direttive particolari

# Gli anni '70

## 1974-1982: Primo Programma d'azione in materia sociale

### ► Direttiva: uno strumento fondamentale

- ❖ *parità fra uomo e donna in materia di retribuzione (dir. 75/117)*
- ❖ *protezione dei lavoratori in caso di licenziamenti collettivi (dir. 75/129)*
- ❖ *parità di trattamento uomo-donna su accesso al lavoro, formazione e promozione professionale e condizioni di lavoro (dir. 76/207)*
- ❖ *trasferimento d'azienda (dir. 77/187)*
- ❖ *sicurezza sociale (dir. 79/7)*
- ❖ *tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del DL (dir. 80/987)*

- ❖ *sicurezza e salute dei lavoratori (dir. 80/1107)*
  - *Modalità di gestione ed uso degli agenti, con esposizione al livello più basso "ragionevolmente praticabile" (artt. 3-4)*
  - *Fissazione di valori limite, con obbligo di MPP e sorveglianza sanitaria se superati (art. 11)*
  - *Lista degli agenti nocivi (Allegati I, II)*
  - *Metodi di misurazione (Allegato II bis).*



- ❖ *Rischi connessi al piombo (dir. 82/605)*
- ❖ *Rischi connessi all'amianto (dir. 83/447)*
- ❖ *Rischi connessi al rumore (dir. 86/188)*
- ❖ *Rischi connessi ad agenti specifici (dir. 88/364)*





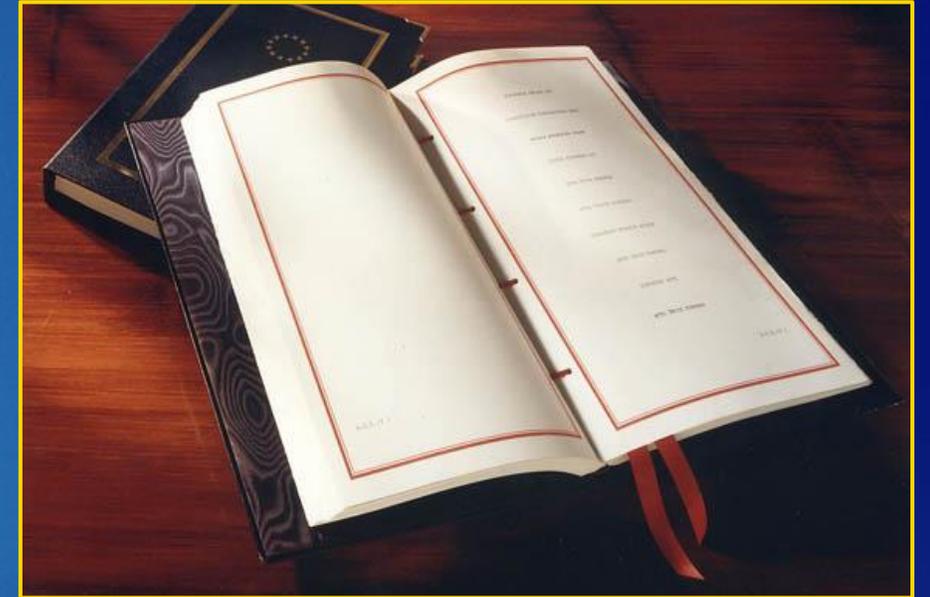
# Gli anni '80

Il cambio di direzione

# Gli anni '80

## 1987: Atto unico europeo

- ▶ Secondo Programma d'azione in materia sociale (1984-1988)
- ▶ Necessità di disciplinare in modo più preciso, razionale e rigoroso le condizioni dei lavoratori
- ▶ Art. 118A: « *miglioramento, in particolare dell'ambiente di lavoro, per tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori* » e « *armonizzazione, in una prospettiva di progresso, delle condizioni esistenti in questo settore* »
- ▶ Dall'unanimità alla maggioranza qualificata
- ▶ Rovesciamento delle ipotesi dei Trattati di Roma: l'espansione economica non è più un fine in sé
- ▶ Emancipazione della dimensione sociale nei confronti della dimensione economica
- ▶ Emendamenti e innovazioni in materia di SSL



# Gli anni '80

## 1987-1992: Terzo Programma d'azione in materia sociale

- ▶ Azioni basate sull'articolo 118A (AUE)
  - ❖ *Sicurezza ed ergonomia sul luogo di lavoro*
  - ❖ *Salute e igiene professionale*
  - ❖ *PMI*
  - ❖ *Informazione*
  - ❖ *Formazione*
- ▶ Concretizzazione della rivoluzione ideologica: dal piano "oggettivo" a quello "soggettivo"
- ▶ Il Consiglio sottolinea l'importanza di adottare strumenti per una corretta informazione, responsabilizzazione e formazione dei soggetti destinatari delle norme sulla SSL



# Gli anni '80

## 1989: Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori

- ▶ Adottata da 11 Paesi membri, escluso il Regno Unito
- ▶ Dichiarazione solenne non vincolante
- ▶ Risalto dei diritti dei lavoratori:
  - ❖ *Libera circolazione dei lavoratori*
  - ❖ *Occupazione e retribuzioni*
  - ❖ *Miglioramento delle condizioni di lavoro*
  - ❖ *Protezione sociale*
  - ❖ *Libertà di associazione e contrattazione collettiva*
  - ❖ *Formazione professionale*
  - ❖ *Parità di trattamento tra uomini e donne*
  - ❖ *Informazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori*
  - ❖ *Protezione della sicurezza e salute sul luogo di lavoro*
  - ❖ *Protezione dei soggetti maggiormente esposti*
- ▶ Valore simbolico piuttosto che giuridico
- ▶ Formulazione di numerose disposizioni: Amsterdam, Lisbona, Carta dei diritti fondamentali, Direttiva quadro



# Gli anni '80

## 1989: Direttiva 89/391/CEE

1. Garanzia della massima sicurezza tecnologicamente fattibile  ► Da "Reasonable practicability" a "Best available technology"
2. Procedimentalizzazione dell'obbligo di prevenzione dei rischi  ► Da "correzione degli interventi" a "programmazione degli interventi"
3. Prevenzione dei rischi alla fonte e individuazione delle misure di prevenzione idonee
4. Rimodulazione delle nozioni dei principali soggetti coinvolti sulla gestione della sicurezza
5. Informazione e formazione dei lavoratori in materia di sicurezza
6. Coinvolgimento dei lavoratori nella tematica della prevenzione  ► Da "esecutori" ad "attori"  
→ verso la BBS

T

ogether

E

veryone

A

chieves

M

ore



# Gli anni '90

L'armonizzazione

# Gli anni '90

## 1992: Trattato di Maastricht

- ▶ TUE: Unione europea articolata su tre pilastri
  1. *Comunità europee (CECA, CEE, Euratom)*
  2. *Politica estera e della sicurezza comune (PESC)*
  3. *Giustizia e affari interni (GAI)*
- ▶ TCE: la CEE diventa CE
- ▶ Firma dell'APS da parte degli Stati membri, escluso il Regno Unito
- ▶ Ampliamento delle materie con decisione a maggioranza qualificata
  - ❖ *Condizioni di lavoro*
  - ❖ *Informazione e consultazione dei lavoratori*
  - ❖ *Uguaglianza fra uomo e donna*
- ▶ Maggiore importanza alla fonte negoziale rispetto a quella eteronoma



# Gli anni '90

## 1995-2000: Quarto Programma di azione in materia sociale

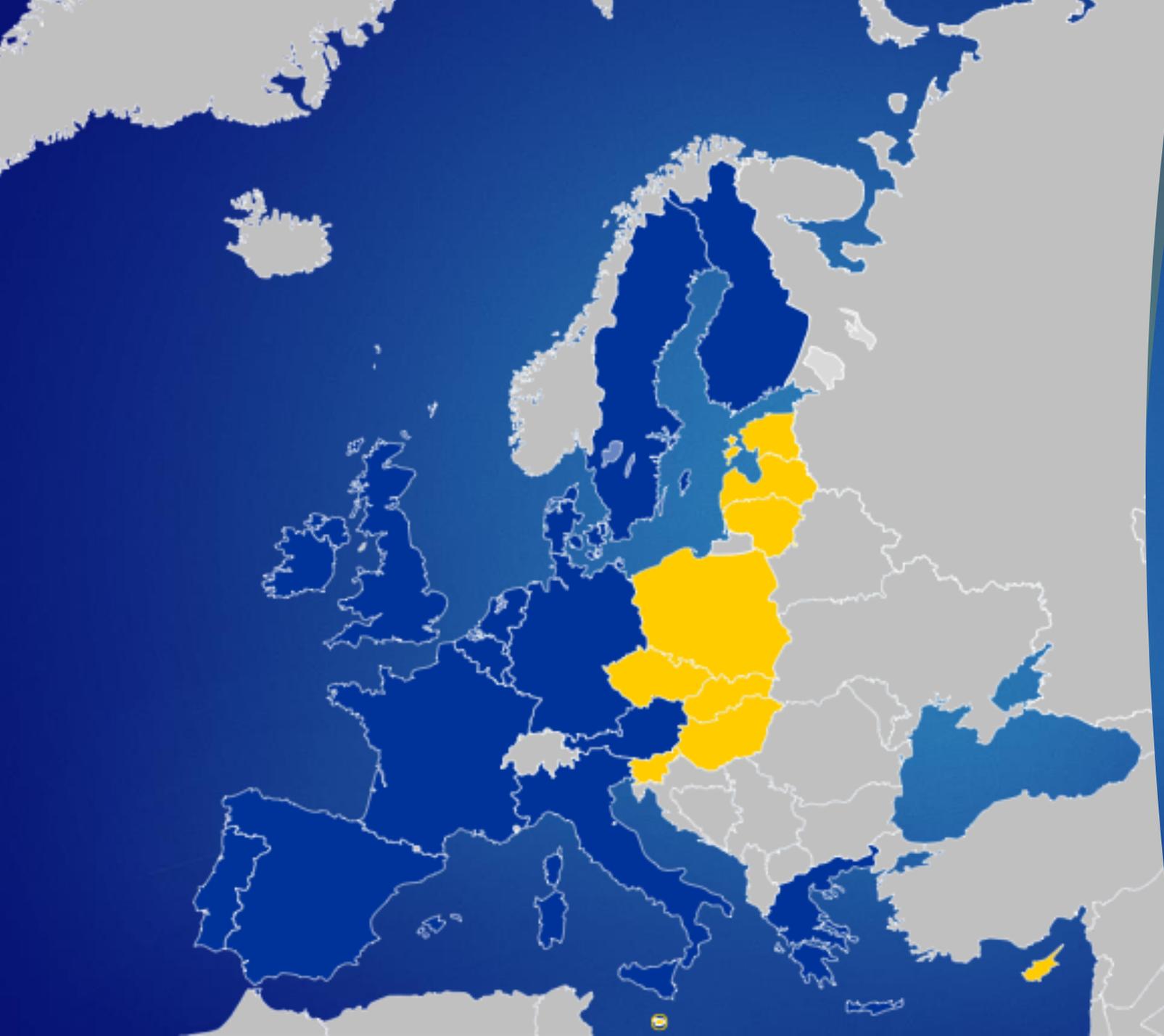
- ▶ Necessità di garantire l'applicazione delle direttive comunitarie
- ▶ Grande attività da parte dell'EU-OSHA
- ▶ Introduzione della logica SAFE (Safety Action For Europe)
- ▶ Origine del MAC (Metodo Aperto di Coordinamento) per far fronte alle tensioni tra Stati



# Gli anni '90

## 1997: Trattato di Amsterdam

- ▶ Incorporamento dell'Accordo Sociale nel TCE
- ▶ Maggioranza qualificata estesa ad ulteriori settori sociali
- ▶ Adozione della SEO (Strategia Europea per l'Occupazione)
- ▶ Affermazione del MAC
- ▶ Da logica "hard" a logica "soft":
  - ❖ *Guidelines, linee guida comuni*
  - ❖ *Benchmarks, per misurare le performance nazionali*
  - ❖ *Best practices, da promuovere e trasmettere*
  - ❖ *Peer reviews, sorveglianza multilaterale*
- ▶ Necessità di riorganizzare e armonizzare la normativa



# Gli anni 2000

Le difficoltà dell'integrazione

# Gli anni 2000

## 2000: Strategia di Lisbona

- ▶ Gestione della transizione dei nuovi Paesi dell'Est
- ▶ Obiettivo duplice
  - ❖ *Diventare l'economia fondata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di generare una crescita sostenibile*
  - ❖ *Agire insieme per la modernizzazione del modello sociale europeo, investendo nelle persone e combattendo l'esclusione, « riguadagnando le condizioni di piena occupazione e rafforzando la coesione sociale »*
- ▶ La conoscenza diventa un pilastro portante
  - ❖ *Riforma del welfare e inclusione sociale*
  - ❖ *Capitale umano e riqualificazione del lavoro*
  - ❖ *Sviluppo sostenibile*
  - ❖ *Innovazione e imprenditorialità*
  - ❖ *Uguali opportunità per il lavoro femminile*
  - ❖ *Liberalizzazione dei mercati del lavoro e dei prodotti*



# Gli anni 2000

## 2004: Trattato che adotta una costituzione per l'Europa

- ▶ Allargamento dell'UE e creazione di una moneta comune
- ▶ Accorpamento e sostituzione dei Trattati precedenti
- ▶ Sintetica e meno ridondante
- ▶ Riordino della disciplina in 4 parti
  1. *Principi generali e regole fondamentali*
  2. *Incorporazione della Carta dei diritti fondamentali*
  3. *Funzionamento e politiche della UE*
  4. *Disposizioni generali e finali*
- ▶ *Referendum negativi di Francia e Olanda*



# Gli anni 2000

## 2007: Trattato di Lisbona

- ▶ Modifiche del Trattato sull'Unione Europea (TUE) e del Trattato che istituisce la Comunità Europea (TCE, ora TFUE)
- ▶ Abolizione ed accorpamento dei tre pilastri dell'UE
- ▶ Recepimento del Trattato Costituzionale (TC)
- ▶ Art. 6 TUE: la Carta dei diritti fondamentali dell'UE ha lo stesso valore giuridico dei Trattati
- ▶ Rafforzamento del principio democratico e della tutela dei diritti fondamentali



# Gli anni 2000

## 2007-2012: Strategia comunitaria per la SSL

- ▶ Analisi dei dati degli anni precedenti
  - ❖ *Tra il 2002 e il 2006 gli infortuni diminuirono del 10%*
  - ❖ *5500 morti*
  - ❖ *4.8 milioni di infortuni con inabilità al lavoro superiore a 3 giorni*
- ▶ *Frequenza degli infortuni nei Paesi dell'Est nettamente superiore alla media europea*
- ▶ Personalizzazione della Strategia in funzione delle condizioni economico-sociali degli Stati
- ▶ Legame fra SSL e produttività delle imprese
- ▶ Focus sui settori maggiormente a rischio (edilizia, agricoltura, PMI, trasporti, lavori in subappalto)
- ▶ Attenzione ai lavoratori maggiormente vulnerabili (giovani, lavoratori con contratti flessibili, portatori di handicap)
- ▶ Attenzione ai nuovi rischi professionali





# Attualità

Dalla crisi al futuro dell'UE

# Gli anni 2000

## 2014-2020: Strategia comunitaria per la SSL

- ▶ Questionario della Commissione che accende forti critiche
- ▶ Lettera della Confederazione Europea dei Sindacati (CES) alla commissione
- ▶ Necessità di interventi tempestivi
- ▶ Priorità assoluta alla gestione della crisi finanziaria
- ▶ Analisi dei dati degli anni precedenti
  - ❖ *4000 lavoratori morti all'anno*
  - ❖ *Il 25% dei lavoratori ritiene che la propria salute sia a rischio a causa del lavoro che svolge*
  - ❖ *3 milioni di infortuni con inabilità al lavoro superiore a 3 giorni*
- ▶ Dichiarazione delle sfide prioritarie da affrontare
- ▶ Ruolo fondamentale dell'EU-OSHA



# Gli anni 2000

## 2014-2020: Strategia comunitaria per la SSL

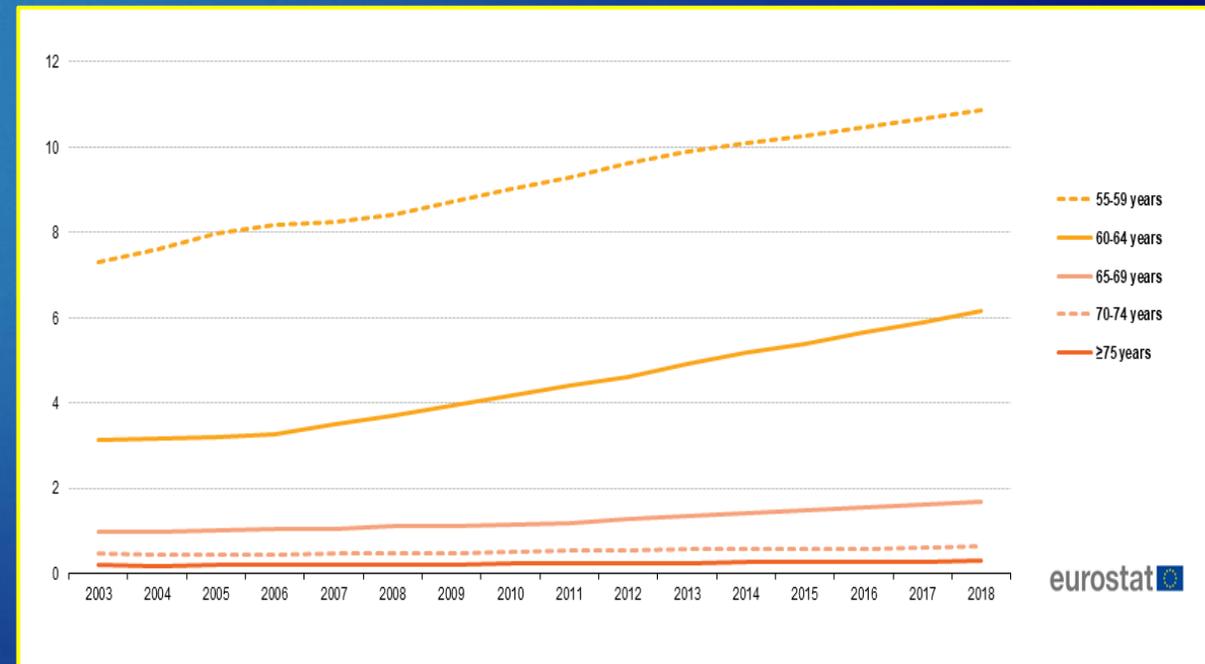
### 1. Migliorare l'attuazione da parte degli Stati membri

- ❖ *Attenzione alle PMI*
- ❖ *L'EU-OSHA elabora l'OiRA (Online interactive Risk Assessment)*

### 2. Migliorare la prevenzione riguardo ai rischi emergenti

### 3. Fronteggiare il cambiamento demografico

- ❖ *La quota di lavoratori anziani (over 55) è in crescita rispetto a quella dei lavoratori giovani (dal 12% al 20% negli ultimi 20 anni)*
- ❖ *Gestione tecnica e organizzativa del lavoro per un invecchiamento in salute: domotica e Ambient Assisted Living*



# Gli anni 2000

## 2017: Pilastro europeo dei diritti sociali

- ▶ Sintesi dell'acquis social dell'UE, in tre capi
  - ❖ *Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro*
  - ❖ *Condizioni di lavoro eque*
  - ❖ *Protezione e inclusione sociale*
- ▶ Riaffermazione e promozione della convergenza "verso l'alto"
- ▶ Criticità
  - ❖ *Mero riassunto di quanto già noto*
  - ❖ *Richiami a diverse fonti giuridiche (Trattati, disposizioni, direttive) che a differenza del pilastro sono vincolanti*
  - ❖ *Termini generici: «Ragionevole periodo di preavviso», «Retribuzioni minime adeguate»*
  - ❖ *Adeguamento sociale in contrasto con la crisi economica*



# Conclusioni



NOTEVOLI  
PROGRESSI STORICI



ARMONIZZAZIONE  
È SINONIMO DI  
PROGRESSO



MIGLIORAMENTO  
CONTINUO



PROJECT  
MANAGEMENT E  
SISTEMI DI GESTIONE



AGEVOLAZIONI  
FISCALI



EQUILIBRIO TRA  
"HARD" E "SOFT"



CULTURA DELLA  
PREVENZIONE: BBS  
ANCHE A SCUOLA



That's all Folks!